بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة آل البيت

كلية الدراسات الفقهية والقانونية

قسم الدراسات القانونية

الفصل بين السلطات والرقابة على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية

دراسة مقارنة

The Separation Between The Authorities And The Controlling On The Activities Of Legislative And Executive Authorities

comparative study

أعداد الطالب

حماده عليان الياس الشديفات

الرقم الجامعي

(0020200027)

أشراف

الدكتور محمد وليد العبادي

أعضاء لجنة المناقشة		**التوقيع**
د. محمد وليد العبادي	**(مشرفاً ورئيساً)**	**..............................**
د. علي خطار شطناوي	**(عضواً)**	**..............................**
د. كريم كشاكش	**(عضواً)**	**..............................**
د. عيد الحسبان	**(عضواً)**	**..............................**

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام في كلية/الدراسات الفقهية والقانونية / قسم القانون العام في جامعة آل البيت .

نوقشت وأوصي باجازتها / تعديلها / رفضها بتاريخ : ....

إهداء

أهدي هذا الجهد الى والدي والى والدتي

والى أستاذي المشرف على هذه الرسالة

الذي بذل كل الجهد في مساعدتي .

والى أفراد أسرتي وزملائي في العمل وكل من كان له الفضل في مساعدتي وتزويدي بالمصادر والمراجع العلمية وابداء النصح والمشورة .

شكر ودعاء

لله خالص الشكر والحمد والثناء، فهو صاحب المن والفضل وأهل لكل ثناء ،ومن ثم أتقدم بخالص شكري وعظيم أمتناني لكل من كان له دوراً في مد يد العون لي لإنجاز هذه الرسالة ،ولكل من قدم لي النصح والأرشاد خلال مراحل الدراسه .

وأخص بالذكر أستاذي الكريم الذي اشرف على أعداد هذه الرسالة ، الاستاذ محمد العبادي الذي تولاني بالرعاية في هذه الرسالة ، وكان له الفضل الكبير في بلوغ هذه الرسالة

غايتها لدقة ملاحظاته وسداد توجيهاته، ومتابعته المتواصلة للرسالة في كافة مراحل أعدادها وأدعو الله العلي القدير أن يكون له ولأمثاله السند والعون ليواصلوا مسيرتهم في بناء النهضة العلمية .

والحمد لله أولاً وأخيراً

قائمة المحتويات

الموضوع رقم الصفحة

الملخص

يحظى موضوع الفصل بين السلطات بأهمية كبيرة في مجال الفقه الدستوري، وذلك لكون الفصل بين السلطات ظاهرة اجتماعية تتجسد في الواقع العملي تبعاً لطبيعة دستور كل دولة، والدستور هو الذي يحدد طبيعة العلاقة ما بين السلطات العامة في الدولة ومدى استقلال كل منها عن الأخرى ودرجة الرقابة والإشراف التي تتوافر لكل منها بمواجهة الأخرى.

وتأسيساً على ما سبق نتناول في هذه الدراسة موضوع الفصل بين السلطات والرقابة على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك من خلال ثلاثة فصول، فصل تمهيدي وفصلين أول وثاني كالآتي:

الفصل التمهيدي :

حيث تناولنا فيه لمحة تاريخية عن الفصل بين السلطات وأوضحنا فيه المقصود بأصطلاح الفصل بين السلطات ، والمصادر التاريخية لظهور السلطة والنظريات المتعددة في نشأة مفهوم السلطة ، فالمقصود بمفهوم السلطة : هي ظاهرة أجتماعية وهي حق الأمر والنهي ممن يملكون السلطة وفق أحكام الدستور بحيث يتم التنازل من الأفراد عن جزء من حقوقهم لصالح من يمارس الحكم نيابة عنهم، ورأي التشريعات المختلفة من حيث مبدأ الفصل بين السلطات .

الفصل الاول :

في مفهوم ونشأة السلطة التشريعية والتنفيذية حيث قسمناه الى مبحثين ،وتناولنا في المبحث الأول السلطة التنفيذية في التشريع الأردني والمقارن في مطلبين :

المطلب الأول : وتناولنا من خلاله السلطة التنفيذيه في الدساتير الأردنية المتعاقبة ، وبيان نشأة هذه السلطة وأختصاصها وتكوينها في ظل الدستور الأردني لعام 1928، ونشأة هذه السلطة ووظائفها في دستور 1946 ، ومن ثم هذه السلطة ووظائفها في الدستور الاردني لعام 1952.

ثم تناولنا في المطلب الثاني من هذه الدراسة السلطة التنفيذية في التشريع المقارن ، من حيث نشأة وتكوين وأختصاصات هذه السلطة في التشريع المقارن ، الأمريكي والفرنسي والمصري.

وبيان أهم التوصيات التي خلصنا اليها في كل مطلب وأبداء الملاحظات على أوجه القصور والنقص أن وجدت .

ثم تعرضنا في المبحث الثاني لدراسة السلطة التشريعية وأختصاصها وتكوينها، وما يسند اليها من واجبات في مجال التشريع وذلك في دراسه مقارنه ما بين الدستور الأردني والدساتير المقارنه للوقوف على أهم مظاهر التشريع الممنوحه للسلطة التشريعيه ودورها الرقابي حيث وجدنا أن السلطة التشريعية في الأردن تتكون من مجلس الأعيان والنواب وتقوم السلطة التشريعية في الاردن على أساس النظام الثنائي، ويتقاسم هذه السلطة الملك مع مجلس الأمة بموجب المادة (25) من الدستور، ووجدنا أن الدستور الأردني في إعتناقه للنظام النيابي البرلماني فقد أوجد نظاماً للفصل المرن والمتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع أعطاء بعض الأختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية في حالات الضرورة وفي حالات معينة يكون المجلس فيها غير منعقداً أو منحلاً، كما أعطى الدستور الأردني للسلطة التشريعية دوراً رقابياً على أعمال السلطة التنفيذية .

وأجاز أثارة المسؤولية الوزارية لكل أعضاء مجلس الوزراء أوضد أحد الأعضاء عما يقع منه من أخطاء وجرائم أثناء القيام بالمهام الموكلة إليه .

وكذلك قمنا ببيان أختصاصات السلطة التشريعية في الأنظمة المقارنة للتعرف ضمن ذلك على أختصاصات السلطة التشريعية في كل منها ،ومدى الفصل الموجود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، والى أي مدى يصل هذا الفصل ،وأوجه التعاون الوظيفي بين كل منهما في أداء المهام المناطة به دستورياً.

ثم بحثنا في الفصل الثاني من هذه الدراسة الرقابة على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبيان أهم مظاهر تدخل السلطه التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية ووظائف السلطة التنفيذية الخاضعه لرقابة البرلمان ، وبيان أهم وسائل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ورقابة أعمال السلطة التشريعية وخاصة ما يتعلق برقابة دستورية القوانين ، وذلك بشكل مقارن لما هو عليه الحال في معظم الأنظمة السياسية المقارنه .

حيث تم تقسيم هذا الفصل الى مبحثين:

المبحث الأول: الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

وبحثنا من خلالة أهم مظاهر تدخل السلطة التشريعية في اعمال السلطة التنفيذية ومظاهر إستقلالها عن البرلمان في أداء الوظائف المناطة بها في مطلبين:

المطلب الأول :مظاهر أستقلال السلطة التنفيذية في أعمالها عن السلطة التشريعية.

المطلب الثاني:أعمال السلطة التنفيذية التي تخضع لرقابة البرلمان.

المبحث الثاني: وسائل الرقابة على أعمال السلطة التشريعية في الدولة.

حيث بحثنا في وسائل الرقابة على أعمال السلطة التشريعية بشكل مقارن مع التشريعات المختلفة، ومن ثم بحثنا في دستورية القوانين في التشريعات المختلفة على النحو التالي:

المطلب الأول: طرق ووسائل الرقابة على أعمال السلطة التشريعية.

المطلب الثاني: الرقابة على دستورية القوانين في التشريع الأردني والتشريعات المقارنة.

حيث وجدنا أن أهم وسيله للرقابة من السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، هي طرح الثقه بالوزراء واتهامهم عن الجرائم التي تقع منهم أثناء أداء المهام المناطة بهم دستورياً وإحالتهم للمحكمة الخاصة تمهيداً لمحاكمتهم أمام المجلس العالي، وأن أهم وسيله للرقابة على السلطة التشريعية تباشرها السلطة التنفيذية هي حق السلطة التنفيذية بحل مجلس النواب وحق دعوة المجلس في أدوار الإنعقاد الغير عادية، وبحث دستورية القوانين.

ثم توصلنا في النهاية إلى مجموعة من النتائج والتوصيات في خاتمة هذه الدراسة.

المقدمة

الحمد لله رب العالمين، فله الشكر والثناء، وله الحمد والبقاء، نحمده حمداً طيباً، فأن أحسنت فبفضله وأن أخطأت فبتقصيري وخطأي.

أما بعد فموضوع هذه الرسالة سيكون مفهوم الفصل بين السلطات والرقابة على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولقد حاولت أن يكون منهجي في هذا البحث التركيز على دراسة هذا الموضوع بشكل مقارن ما بين النظام السياسي الأردني والتشريعات المقارنة.

تتألف هذه الرسالة من ثلاثة فصول فصل تمهيدي، نعرض من خلاله مفهوم الفصل بين السلطات والمصادر التاريخيه لظهور السلطة، ومبررات مبدأ الفصل بين السلطات، ويتناول الفصل الاول من هذه الدراسة السلطة التشريعية والتنفيذية ونشأة وتكوين كل منهما، ويتفرع الى مبحثين :

المبحث الأول ويتناول السلطة التنفيذية في التشريع الأردني والمقارن.

والمبحث الثاني: السلطة التشريعية في التشريع الأردني والمقارن.

أما الفصل الثاني من هذه الرسالة نتناول من خلاله الرقابة على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية.

حيث يقسم هذا الفصل الى مبحثين، المبحث الأول : ويتعلق بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ويقسم الى مطلبين ،المطلب الأول وندرس من خلاله مظاهر أستقلال السلطة التنفيذية في أعمالها عن السلطة التشريعية، ومن ثم نتعرض من خلال المطلب الثاني لدراسة أعمال السلطة التنفيذية التي تخضع لرقابة البرلمان.

اما المبحث الثاني من هذا الفصل فيتعلق بطرق الرقابة على أعمال السلطة التشريعية.

حيث يقسم هذا المبحث الى مطلبين :

المطلب الأول: ونتعرض من خلاله لوسائل الرقابة على أعمال السلطة التشريعية.

المطلب الثاني: الرقابة على دستورية القوانين في التشريع الأردني والمقارن.

ولما تقدم فأن هذه الرسالة تبحث إحدى أهم مواضيع القانون الدستوري، وهو الفصل بين السلطات والرقابة على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال دراسة مقارنه.

ومفهوم الفصل بين السلطات يعد إحدى أهم المواضيع التي تثير جدلاً فقهياً منذ القدم، وتعود جذور هذا الخلاف والجدل الى بدايات ظهور مبدأ الفصل الجامد بين السلطات، وبدأ

هذا الموضوع يتطور الى أن أصبح من أهم مبادئ القانون الدستوري، لكن هذا الموضوع أصبح يحتل موضعاً متقدماً في الأنظمة السياسية الحديثه.

اذ أن من الملاحظ حالياً ظهور أشكال متعددة من الأنظمه السياسية تأسيساًعلى مبدأ الفصل بين السلطات ومدى هذا الفصل والمرونه المتواجده بين السلطات الأخرى في الدولة مع الأبقاء على وجود نوع من الرقابة المتبادلة بين هذه السلطات.

وأياً كان الأمر فأن دراسة هذا الموضوع تتطلب بيان المقصود بالسلطة، الا أنه من المتفق عليه بأن السلطة هي ظاهره أجتماعيه وطبيعيه في أي مجتمع، وتعني حق الأمر والنهي ممن يملكون السيادة وفق أحكام الدستور وأن تكون جميع أوامرهم وقراراتهم نافذه بحق المحكومين.

وظهرت بعد ذلك عدة نظريات لتأصيل نشأة السلطة وبيان مصدرها، فظهرت نظرية المصدر الألهي للسلطة ونظرية السيادة الشعبية ونظرية سيادة الأمة.

حيث أعتمدت نظرية المصدر الألهي للسلطة في تأسيسها لنظرية السلطة على أرجاع مصدرها الى الله، وأن الحاكم يستمد سلطانه من الله وكان أول ظهور لهذه النظرية في العهد الروماني، ثم ظهرت نظرية السيادة الشعبية التي أعتبرت أن الشعب هو صاحب السيادة ومصدر السلطات وظهرت هذه النظرية لدى الأغريق، وكذلك نظرية سيادة الأمه التي ترجع السياده للأمة، والأمة هي وحده مستقله عن الأفراد المكونين لها وليس لأحد من أفراد الشعب أن يختص بجزء من السيادة.

كما أن مفهوم الرقابة على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية، حق يمنح لكل سلطة من السلطات تجاه الأخرى لمراقبة الاعمال والنشاطات التي تقوم بها كل سلطة لتقدير مشروعيتها.

ومفهوم الرقابة نلاحظ أنه مفهوم نشأ سابقاً وتطور في الوقت الحالي مع تطور الأنظمة السياسية الديمقراطية، الا أن هذا المفهوم يختلف من نظام سياسي لآخر تبعاً لشكل النظام السياسي الذي تبناه المشرع الدستوري في كل دولة تأسيساً على مبدأ الفصل بين السلطات.

حيث سنلاحظ وجود عدة وسائل للرقابة بين السلطات، حيث تملك السلطة التشريعية بمواجهة السلطة التنفيذية حق أثارة المسؤوليه للوزراء وحق طرح الثقه بهم واتهامهم، كما تملك السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية دوراً رقابياً يتمثل بفحص نشاطات السلطة

التشريعية وأعمالها وممارسة بعض النشاطات التشريعية في أوقات معينة وحق القضاء في رقابة دستورية القوانين، وحق السلطة التنفيذية بحل مجلس النواب.

الا أنه مع وجود هذه الرقابة فإن ذلك لا يمنع من وجود نشاطات وأعمال لكل سلطة تبقى بمعزل عن رقابة السلطات الأخرى.

كما سنلاحظ أن الرقابة على دستورية القوانين هي متعدده حسب دستور كل دولة، فمنها ما هو سابق على نفاذ القانون وهي الرقابة التي تباشرها الهيئه السياسية المختصه بذلك قانوناً والرقابة اللاحقة على نفاذ القانون وتشمل رقابة الألغاء والأمتناع، وهذه الرقابة يمارسها القضاء تجاه أعمال السلطة التشريعية، وإن كان هنالك نوع من الرقابة القضائية السابقة على صدور القانون بحيث تتولى الجهات القضائية المختصة لفحص دستورية القوانين مراقبة استكمال إجراءات صدور القانون.

وسنتعرض من خلال هذه الدراسة لموقف القضاء الأردني ممثلاً بمحكمتي التمييز والعدل العليا من مسألة دستورية القوانين.

وعلى الرغم من الجهد الذي تم بذله في هذه المسألة، الا اننا لا ندعي الكمال في معالجة هذا الموضوع، ولكن آمل أن أكون قد قدمت الجزء اليسير من المعرفه العلميه لهذا الموضوع.

ولما تقدم فأن هذه الرسالة تتكون من فصل تمهيدي وفصل أول وثاني على النحو التالي:

الفصل التمهيدي

مفهوم الفصل بين السلطات ومبرراته

مقدمة:

يُعد مبدأ الفصل بين السلطات أحد أهم المبادئ الدستورية الأساسية التي تقـوم عليهـا الأنظمة الديمقراطية الحديثة، و يرجع ظهوره بشكل عام إلى الفلسفات السياسية التي ظهـرت لدى مونتسكيو في القرن الثامن عشر[1].

وذلك لكون الفصل بين السلطات وأن كان يؤدي الى تقسيم العمل بين سـلطات الدولـة ويؤدي الى التخصص في العمل ألا ان ذلك لا ينفي وجود عيوب على هذا المبدأ كمـا سـنرى لاحقاً .

ولما تقدم ستكون دراستنا لهذا الفصل في مبحثين وعلى النحو التالي:

المبحث الأول: ويتعلق بمفهوم الفصل بين السلطات

المبحث الثاني: ويتعلق بمبررات الفصل بين السلطات وعيوبه

ولا بد لنا من تعريف مفهوم الفصل بين السلطات لغةً واصطلاحاً.

أ. الفصل في اللغة:يقال فصل الشيْ أي أبعده عن غيره ،والفصل هو الحاجز بين الشيئين

ب. الفصل اصطلاحاً: يعرف الفصل في الاصطلاح بأنه أستقلال كل هيئه أو سلطة عن السلطات الأخرى في ممارسة وظائفها.

ج. السلطة في اللغة: التسلط والتحكم والسيطرة [2].

د. السلطة اصطلاحاً: هي أعطاء سلطة الأمر والنهي لهيئه من الهيئـات للقيـام بمهام معينه.

والبحث في موضوع الفصل بين السلطات يقتضي تبيان مفهوم الفصل بين السلطات لان هذا المبدأ من أهم المبادئ الدستورية الحديثة كما اسلفنا، لما له من أهمية في الانظمة السياسية الحديثة ودراسة الفصل بين السلطات تبرز لنا مدى استقلالية كل سلطة عن الأخـرى، ومـدى الرقابة التي تكون لكل سلطة على الأخرى وعليه سنتناول في هذا الفصـل التمهيـدي دراسـة الفصل بين السلطات من خلال مبحثين وعلى النحو التالي:

---

(1) عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية، مطبعة المعـارف، ط1، 1993، ص 176.

(2) المعجم الوسيط في اللغة العربية، مطبعة دار احياء التراث العربي الإسلامي في قطر.

المبحث الأول : **مفهوم الفصل بين السلطات**:

وفي هذا المبحث سنتناول بيان مفهوم السلطة ،وكيف نشأت السلطة في المجتمع ؟ وما هي المصادر التاريخية لها.

حيث سنلاحظ وجود عدة مذاهب لتفسير ظاهرة السلطة في المجتمع من أهمها مبدأ السيادة الشعبية ومبدأ سيادة الأمة والمصدر الألهي للسلطة، وكل هذه المذاهب تفسر ظاهرة السلطة حسب الأفكار والمبادئ التي اعتنقها أنصار كل مذهب، وما هو موقف التشريعات المختلفة من مسألة الفصل بين السلطات.

وكما أسلفنا سنقوم من خلال هذا المبحث ببيان مفهوم ظاهرة الفصل بين السلطات بعد أن أوضحنا المقصود بمفهوم الفصل بين السلطات من ناحية لغوية واصطلاحه ولا بد لنا من بيان ما هي مصادر ظهور السلطة من ناحية تاريخية؟ وما هي المبادئ التي يتأسس عليها مفهوم وظاهرة السلطة؟

ونحاول التعرض لموقف التشريعات المختلفة من ظاهرة الفصل بين السلطات ورأي الشريعة الإسلامية من هذه الظاهرة وموقف التشريعات المختلفة لدول العالم وعلى النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم السلطة والمصادر التاريخية لظهورها :

السلطة هي ظاهرة اجتماعية، والوصول لها لا بد أن يكون عبر العلاقات الاجتماعية، وأول ما يتبادر إلى الذهن هو أن السلطة هي حق الامر والنهي ممن يملكون السلطة وفق أحكام الدستور، وان جميع قراراتهم وأوامرهم نافذة بحق المحكومين[1].

و السلطة كذلك هي ظاهرة طبيعية في أي مجتمع إنساني وأن كانت ظاهرة القوة والإكراه لها دور بارز في نشوء السلطة، إلاّ انه من المسلّم به أن أساس السلطة ومشروعيتها يكمن في التوافق والتلاقي بين آمال المجتمع وأهداف السلطة لأنها تجسيد لمصلحة وأهداف الجماعة.

فالتراضي والخضوع الإرادي هو الأساس الشرعي للسلطة لأن السلطة لا تخلف الانقياد بل العكس هو الصحيح فالانقياد الطوعي هو الذي يشكل ظاهرة السلطة.

---

(1) كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة الداوودي، دمشق، 1983، ص 63، 69.

ولقد تعددت النظريات التي تصدت لتفسير مفهوم السلطة وسنتعرض لدراسة اهم النظريات في تفسير ظاهرة السلطة، حيث ظهرت نظريات متعددة تبين لنا أساس ظهور السلطة تاريخياً حيث سندرس ذلك من خلال ثلاثة فروع:

الفرع الأول: المصدر الإلهي للسلطة:

أن من اقدم النظريات في تفسير ظاهرة السلطة تلك التي مرجعها المصدر الإلهي فالسلطة مصدرها الله فما دام الحاكم يستمد سلطانه من الله فهو يتمتع بمكانه متميزه اي انه يسمو على بقية المحكومين ويكون له الارادة العليا التي تسمو على اية ارادة أخرى .

وبالتالي الحاكم يستمد سلطانه من مصدر علوي وقد اخذ بهذه الفكرة معظم الديانات القديمة.

ولا بد لنا من التعرض لمفهوم السلطة خاصة بعد أن أوضحنا في البداية مفهومها اصطلاحاً ولغوياً.

وبقي أن نقول أن السلطة بحيث التفسير الفقهي هي ظاهرة اجتماعية وطبيعية في أي مجتمع وتعني القدرة والتحكم ممن يملكون السيادة بحيث تكون قراراتهم وأوامرهم واجبة التنفيذ ممن هم أدنى درجة، وهذه السلطة تقسم إلى عدة أنواع فإما أن تكون سلطة تشريعية تعنى بأمور التشريع أو تنفيذية تعنى بتنفيذ السياسة العامة للدولة وإما أن تكون قضائية تختص بمهمة الفصل في المنازعات.

وكان لهذه النظرية دوراً كبيراً في تفسير ظهور السلطة وكان ينظر للحاكم على أنه بحد ذاتها آله، فالرومان كانوا يقدسون الإمبراطور ويعتبرونه آلهة، بينما ظهر اتجاه أخر يرى أن الحاكم يستمد سلطته من الله فالله هو الذي يرتب الحوادث ويقوم شخص بأعباء الحكم[1].

وسرعان ما ظهر اتجاه آخر يعتمد على العناية الإلهية ويرى أن الحاكم إنسان من المجتمع والله يقوم باختياره ويعطيه السلطة مباشرة، وسميت هذه النظرية بنظرية الحق الإلهي المباشر وتسمى بالحق المستند للعناية الإلهية.

ولكن اختلفت هذه الاتجاهات في تحديد مدى المصدر الإلهي في تعيين السلطة الزمنية لان أحدى هذه الاتجاهات يرى انه لا نصيب للشعب في السيادة (نظرية الحق الالهي). فالله خلق المجتمع وأوجد السلطة للحفاظ على المجتمع وأوجد من يتولى رئاسة السلطة.

---

(1) الغالي، مبادئ القانون الدستوري ، مرجع سابق،ص72.

بينما ظهرت نظرية الكنيسة الكاثوليكية التي ترى أن المجتمع لا يمكن أن يكتب له البقاء إلاّ إذا قام نظام يتولى توحيد الآراء والافكار المتعارضة لتحقيق الهـدف المشـترك وان سـند السلطة هو الآلهة[1].

ولما تقدم فإن هذه النظرية في تفسير ظاهرة السلطه ترى أن مصدر السلطة هو مصدر الهي وان الحاكم لأي مجتمع هو يمثل الالهة ويمثل ظل الله في الارض و يستمد سـلطانه فـي السيادة والحكم من الله وحده، وان اختيار المجتمع لهذا الحاكم يتم بإرادة الله الذي رتـب هـذه الأحداث والمجتمع قام باختيار من يمثله.

وأما القول بان الحاكم آلهه فهو امر غير دقيق لان الحاكم هو خليفـة الله فـي الارض ويوكل اليه القيام بمهام السلطة الزمنية وتطبيق القانون على الأفراد.

الفرع الثاني: مذهب سيادة الأمة:

وبموجب هذا المبدأ في السيادة تعد شيئاً معنوياً للأمة كاملة وليس لأحد من أفراد الشعب الاستئثار بجزء منها وهي مستقلة عن أفراد الشعب ويقوم الشعب باختيار من يتولى أعباء الحكم نيابة عنه.

نتيجة لظهور الثورة الفرنسية وظهور الجمعية التأسيسية الفرنسية، التي كان أعضـاؤها يرون أن التمثيل النيابي ينطوي على فكرة سياسية وهي تكوين مجالس يقوم بينها وبين الشـعب فاصل حقيقي، لذلك اتجهوا إلى تقييد حق الاقتراع واستبعاد الطبقات الدنيا من السكان ممـا ادى إلى ظهور هذا المبدأ الذي يبدو في الظاهر ديمقراطياً، إلاّ انه قد يستخدم لتبرير كافـة أشـكال الحكم[2].

وهذا المبدأ يقوم على أساس أن السيادة للأمة ككل باعتبار أن الامة هي وحده مسـتقلة عن الأفراد المكونين لها وليس لأحد من أفراد الشعب أن يختص بجزء من السيادة، وهذا المبدأ ظهر في اعلان حقوق الإنسان والمواطن إبان الثورة الفرنسية عام 1789 .

وذلك كردة فعل لفكرة السيادة في الملكية المطلقة التي كانت تعتمد على أن السيادة للملك وبالتالي أتت الثورة الفرنسية بالسيادة الجماعية بدلاً من الفرد واصبحت غيـر قابلـة للتجزئـة ورائدها هو الفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو[3].

---

(1) البنا، الوسيط في النظم السياسية، مطبعة دار الفكر العربي، ط2، 1994، ص177-178.
(2) الغالي، المرجع السابق، ص 80، 81.
(3) البنا، الوسيط في النظم السياسية،مرجع سابق، ص168.

ومبدأ سيادة الامة يقوم على أساس أن السيادة كما اسلفنا لا تقبل التجزئة فهي لكل الامة باعتبارها كيان معنوي وليست السيادة من حقهم مجتمعين وانما يتعين اختيار من يعبر عن هذه السلطة.

وهذا المبدأ الأخذ به يؤدي إلى النتائج التالية:

1. أن اختيار الاعضاء في البرلمان ليس حق للأفراد بمقدار ما هو واجب ووظيفة واختصاص، ويترتب على ذلك أن النائب يكون بمعزل عن اراء الناخبين فليس لهم أن يفرضوا أراؤهم وتعليماتهم عليه وبشكل الزامي.

وبالتالي فان جان جاك روسو حصر نظرية سيادة الامة بمفهوم العقد الاجتماعي الــذي بموجبه يتنازل الفرد عن جزء من إرادته الخاصة لصالح الجماعة لقاء الفائدة التي تعود عليــه من الحياة داخل هذا المجتمع.

2. والسيادة ملك للأمة فهي حق لا يقبل التجزئة أو السقوط بمرور الزمن، والامة هنا تختلف عن الشعب لأن الشعب هو الهيئة الانتخابية وروسو يرى أن السيادة الوطنية كجزء من السيادة الفردية المتنازل عنها[1].

3. مبدأ سيادة الامة يشكل نظاماً يقيم فصلاً ما بين مفهوم الامة والشعب باعتبار أن من يقوم باختيار ممثلين الامة في البرلمان هم الأفراد الذين يجوز لهم ممارســة حــق الانتخاب قانوناً وليست المقصود بمفهوم الامة كافة أفراد الشعب من كان منهم يملك حق الاقتراع من عدمه ويتنازل الاشخاص عن السلطة لصالح من يتم اختيــارهم كممثلــين للسلطة[2].

وبعد أن اوضحنا مفهوم السلطة والمصادر التاريخية لظهورها، تبرز لنا الحاجة لبيــان رأي التشريعات المختلفة من ظاهرة الفصل بين السلطات، وهذا ما سنقوم ببحثه فــي المطلــب الثاني:

الفرع الثالث: مذهب السيادة الشعبية:

هذا المذهب في تفسير ظاهرة السلطة يرى بأن الشعب صاحب السيادة ومصدر السلطة ويرجع إلى الفيلسوف الاغريقي ارسطو، الذي أدى إلى ظهور مذهب السيادة الشــعبية، ولقــد ترددت افكار متعددة تشير إلى أن هنالك عقداً سياسياً بين الملك والشعب، والشعب يملك السيادة،

---

(1) عويدات، النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية، ص 74.
(2) الغالي، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص66-67.

والسيادة مقرها الملك وهي مودعه لديه وبالتالي فان أساس السلطة حسب هذا المذهب هو نتيجة الخضوع الارادي[1].

إلاّ أن هذا المبدأ يقتضي بيان أن هنالك مفهوم سياسي لمذهب السيادة الشعبية في تفسيره لظاهرة السلطة والمفهوم السياسي: يعني السيادة التي تودع لدى الهيئة النيابية وتكون مملوكة لأفراد الشعب ولكن لا تعطي الحق لكافة أفراد الشعب بالاقتراع إلاّ من انطبقت عليه الشروط التي ينص عليها القانون.

أمّا المفهوم الاجتماعي لمبدأ السيادة الشعبية: يعني أن كل أفراد الشعب يملكون السيادة بشكل جماعي دون الحق لأي منهم بالاستئثار بجزء من هذه السيادة.

وبالتالي هذا المبدأ يتفق مع الانظمة الديمقراطية الحديثة التي يعطي فيها الشعب السلطة وممارستها لهيئه نيابية منتخبة من قبله ،وبالتالي يصبح الشعب وكأنه هو الذي يمارس السلطة.

ومذهب السيادة الشعبية يقوم على فكرتين:

أولاً: إثبات المساواة بين البشر

حيث نلاحظ أن من اهم مبادئ المساواة بين البشر أن لا يسيطر أحدهم على الاخر، ويستأثر بالسلطة، لانها ملك للشعب وحده و يملكها بإرادته الجماعية، ولا يحق لأحدهم الاستئثار بها منفرداً إلاّ بعد اختبار وتنازل الجماعة لشخص واحد عنه[2].

ثانياً: مصلحة المجتمع

والسلطة كقاعدة عامة تخضع لرقابة المجتمع وهذه الفكرة ظهرت في القرن الثامن عشر نتيجة لظهور الثورة الصناعية مما انعكس على النظام السياسي الذي ادى إلى ظهور مذهب السيادة الشعبية.

والاخذ بمبدأ السيادة الشعبية يؤدي إلى نتائج عدة أهمها:"

أ. المبدأ يتفق مع نظام الديمقراطية المباشرة لكون السيادة ملك للشعب كاملاً وكل منهم يملك جزء من السيادة، وللأفراد حق ممارسة السلطة مباشرة أو عن طريق ممثليهم بواسطة الهيئات النيابية التي تمارس السلطة نيابة عن الشعب[3].

---

(1) محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، مطبعة دار الفكر العربي، ط2، 1994، ص 178.

(2) الغالي، المرجع السابق،ص76.

(3) الغالي، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 65، 66.

ب. الانتخاب هو حق: إذ يعد الانتخاب حسب هذا الاتجاه حقاً طبيعياً للشعب ويؤدي إلى عدم جواز حرمان الأفراد من حق الاقتراع العام باعتبار أن السيادة تتجزأ وتتوزع بحيث يكون لكل فرد من أفراد الشعب حق في هذه السيادة.

ج. علاقة النائب بالناخبين: وتبعاً لهذا المبدأ فإن الشعب يملك السيادة والنائب المنتخب من الشعب يرتبط بالناخبين برابطة الزامية تجعل لهم الحق في توجيه تعليمات له يجب عليه أن ينفذها وكذلك مراقبة سلوكه وتصرفاته .

ومع ذلك فان هذا المبدأ لم يسلم بدوره من النقد فقد تم توجيه عدة انتقادات له على اعتبار أن مبدأ السيادة الشعبية هو مبدأ فلسفي يجعل الجماعة هي أساس السلطة، وهذا المبدأ لا يمنع من وجود ظاهرة السلطة المطلقة وقد يساعد على وجود نزعة استبدادية لأنه يوحي أن إرادة الشعب معصومة من الخطأ لأنها تصدر عن الشعب والشعب له الحق في أن يفعل ما يريد[1].

وخلاصة الامر أن مبدأ السيادة الشعبية يتولى الحكم بموجبه مجموعة مواطنين وهيئة الناخبين بواسطة الاقتراع العام لادارة الشؤون العامة للدولة، أمّا بشكل مباشر أو غير مباشر، والفقهاء يرون أن الشعب هنا قد تنازل عن السلطة للملك ليتولى ادارة شؤون الحكم.

ولما سبق نخلص للقول بعد أن قمنا بدراسة مصادر السلطة المصدر الإلهي ومبدأ سيادة الأمة ومبدأ السيادة الشعبية، فقد تبين لنا بوجود عدة محاذير من الأخذ من مصدر الإلهي للسلطة باعتباره يعتبر الحاكم هو إله ويرى أن الحاكم هو الذي يملك السيادة، ويتلقى تعليماته وأوامره من الله وحده لأنه من يمثل ظل الله في الأرض. هذا إلى جانب المحاذير التي تنجم عن الأخذ بالسيادة الشعبية والتي تركز على فكرة العقد الاجتماعي وأن هناك عقداً سياسياً ما بين الشعب والملك وأن السيادة مودعة لدى الملك بموجب عقد.

ونحن بدورنا نرى أن مبدأ سيادة الأمة يعد من أدق النظريات التي تصدت لتفسير مصدر السلطة باعتبارها تميز ما بين أفراد الشعب الذين يملكون حق الانتخاب من عدمه وأن السيادة هي فكرة معنوية لا يستأثر بها شخص معين وإنما يملكها أفراد المجتمع ككيان معنوي.

المطلب الثاني: رأي التشريعات المختلفة من مبدأ الفصل بين السلطات:

وفي هذا المطلب نتناول بيان رأي التشريعات المختلفة من ظاهرة الفصل بين السلطات خاصة التشريعات التي تأخذ بالأنظمة الديمقراطية، وبيان موقف الإسلام كتشريع سماوي من

---

(1) البنا، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق، ص 180.

هذه الظاهرة والذي يعد أساساً مرجعياً لأغلب الدساتير العربية والأجنبية. ولكل ما تقدم سنلاحظ أن هنالك ثلاثة أنواع من الأنظمة السياسية تأسيساً على مبدأ الفصل بين السلطات، فمن هذه الأنظمة ما يقوم على أساس الفصل التام والجامد بين السلطات ومنها ما يقيم نوعا من التعاون والتوازن بين السلطات للنهوض بوظائف الدولة الحديثه حيث ترتب على التطور المتزايد في متطلبات الحياه ضروره التعاون بين السلطات لتلبية هذه المتطلبات،ولا يمكن ان يتم ذلك الامن خلال وجود التعاون بين السلطات وعليه ستكون دراستنا لهذا المطلب من خلال فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: موقف الاسلام من مبدأ الفصل بين السلطات:

الإسلام كتشريع سماوي، نظام الحكم السياسي فيه يرتكز على أساس مبدأ الخلافة الإسلامية، و الذي لم يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، خلافاً للانظمة الديمقراطية الحديثة لأن الاسلام كنظام خلافة يعتمد على جمع السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد الخليفة وحده، وهذا ما يعتبره فلاسفة القانون الحديث على أنه من أهم الانتقادات لنظام الخلافة الإسلامية باعتبار أن الفصل بين السلطات هو ضمانة لحماية الحريات الأساسية للمواطنين[1].

ولعل من الملاحظ أن بعض هذه الدساتير ذهبت هي الأخرى إلى تطبيق نظام اندماج السلطات وهو ما سنتعرض له في الفرع الرابع من هذه الدراسة.

وفيه تجتمع السلطات في يد هيئة واحدة، فهذا النظام يعمل على تركيز السلطات كلها في يد هيئة واحدة، وهذا ما كان سائداً في الملكيات المطلقة القديمة التي كان الملوك يجمعون فيها سلطة التشريع والتنفيذ والقضاء معاً[2].

وكما اسلفنا فان نظام الحكم في الإسلام الذي اخذ بمبدأ اندماج السلطات لم يستمر حيث بدأ بالانحسار تدريجياً بعد زمن الخلفاء الراشدين[3].

لكن هذا المبدأ لم ينتهي تماماً في الأنظمة الدستورية حيث نلاحظ أن بعض الدساتير الحديثة قد اخذت به على الرغم من الانتقادات الموجهة إليه وذلك بعد الحرب العالمية الثانية مثل دستور النمسا لعام 1920 ودستور المانيا وسويسرا التي لا يأخذ دستور كل منها بمبدأ الفصل بين السلطات، حيث نلاحظ أن الهيئة النيابية تجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية معاً[4].

---

(1) متولي، القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص 181.
(2) الطماوي، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 290، 291.
(3) متولي، المرجع السابق، ص 182.
(4) الطماوي، المرجع السابق ، ص292.

ولما تقدم نلاحظ أن نظام الخلافة الإسلامية لم يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات شأنه في ذلك شأن معظم الدساتير التي صدرت بعد الحرب العالمية الثانية التي لم تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات بل اتجه نظام الخلافة الإسلامية إلى دمج السلطات الثلاث في يد الحاكم أو الخليفة أي في يد هيئة واحدة فقط.

وبالتالي نرى أن الاسلام كنظام خلافة يتشابه مع مذهب المصدر الإلهي للسلطة كون الحاكم يستمدسلطانه في تطبيق قواعد العدل والمساواة التي يتلقاها من الله عن طريق رسله إلاّ انه ابقى على نظام اندماج السلطات.

الفرع الثاني: مواقف الدساتير المختلفة من مبدأ الفصل بين السلطات:

كما أشرنا سابقاً أن مبدأ الفصل بين السلطات يعود في ظهوره إلى الفلسفات السياسية السابقة لدى مونتسكيو 1948 (في القرن الثامن عشر) وذلك كضمانة لاستقلال السلطات في أدائها لمهامها وللحد من طغيان إحداها على الأخرى.

إلاّ أن مواقف دساتير دول العالم من الأخذ بهذا المبدأ لم تكن واحدة، فبعض الدول أخذت بهذا المبدأ مع الإبقاء على نوع من التعاون بين السلطات والبعض الآخر أخذ يغالي من حدة هذا المبدأ ليوجد فصلاً تاماً أشبه بنظام العزلة بين السلطات.

والبعض جعل الفصل بين السلطات قاعدة دستورية مقدسّة بحيث اصبحت مقياسا للنظم الدستورية تقاس قيمتها بدرجة موافقتها لمبدأ الفصل من عدمه[1].

ولقد ظهر هذا المبدأ في الدستور الأمريكي الذي اخذ بمبدأ الفصل الشديد بين السلطات فصلاً مطلقاً بين السلطة التشريعية والتنفيذية وهو ما يطلق عليه النظام الرئاسي حيث يوجد أعوان للرئيس لا علاقة لهم بالبرلمان ولا يسألون سياسياً أو رقابياً أمام البرلمان بل يسألون أمام الرئيس الأعلى.

ولقد اختلفت دساتير معظم الدول في تفسيرها لمبدأ الفصل بين السلطات ومدى تطبيقه تبعاً لطبيعة الرابطة التي تجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لذلك انقسمت الدول إلى مجموعتين من حيث الاخذ بمبدأ الفصل بين السلطات.

أولاً: نظام الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

أن التفسير الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات قد أدى إلى العزلة التامة بين السلطات حيث نلاحظ أن الوزراء يتم تعيينهم في ضوء هذا النظام ويتم بواسطة رئيس السلطة التنفيذية وعادة ما يكونوا من اعضاء البرلمان

---

(1) الطماوي، النظم السياسية ،مرجع سابق، ص 290.

وبموجب هذا النظام لا تملك السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية أي سلطان أو تأثير بل كل سلطة تمارس أعمالها بمعزل عن السلطة الأخرى ولا سيادة لأحداهما على الأخرى[1].

فكل من السلطتين تستقل عن الأخرى، فالبرلمان يستقل بالوظيفة التشريعية دونما حق للسلطة التنفيذية في الاضطلاع بمهام التشريع باعتبار أن رئيس الدولة لا يملك أي صلاحيات تشريعية بما في ذلك دعوة البرلمان للانعقاد[2].

كما أن البرلمان في نفس الوقت لا يملك حق الرقابة على الحكومة كطرح الثقة بالحكومة إلاّ أن الفصل التام هو أمر مستحيل في ظل النظام السياسي الواحد داخل الدولة باعتبار أنه لا يمكن لاي سلطة أن تمارس وظائفها بشكل مستقل عن السلطات الأخرى فلا بد من وجود نوع من التعاون واعطاء جزء من المرونة لكي تتمكن السلطات من القيام بالمهام الموكولة اليها بشكل طبيعي في حال غياب أحداهما، وفي حالة وجود ظروف طارئة تبرر التدخل.

كما أن الفصل الجامد بين السلطات الذي اخذ به النظام الرئاسي بحرفيته أمر غير متحقق لان الدساتير التي اخذت بهذا النظام وضعت استثناءات عديدة على هذا المبدأ.

فالبرلمان يستقل عن السلطة التنفيذية في ممارسة وظيفة التشريع ولا يجوز للسلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين وحضور جلسات مجلس النواب ولاحق دعوة البرلمان للانعقاد كمالا يجوز لرئيس الدولة فض اجتماعات البرلمان أو تأجيل ادوار انعقاده[3].

ثانياً: نظام التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

تتجه معظم دساتير العالم إلى اقامة تعاون بين هاتين السلطتين، فاذا كان الدستور يجعل السلطة تتركز في جانب الجمعية النيابية (البرلمان) فيطلق على هذا النظام (نظام حكومة الجمعية النيابية) وعلى العكس من ذلك إذا كانت السلطة تتركز في جانب السلطة التنفيذية فهذا النظام يطلق عليه النظام الرئاسي[4].

وهذا النظام لا يرجح أحدى السلطات على الأخرى بل يقيم نوعاً من التعاون بينهما تحقيقاً لأهداف الدولة والنظام السياسي مما يشكل نوعاً من التعاون المصحوب بكفالة حريات المواطنين ويقيم نظاماً ضد تعسف السلطة[5].

---

(1) متولي، القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص 180.
(2) محسن خليل، النظم السياسية للقانون الدستوري، ط2، 1971، ص249.
(3) حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، ص 215.
(4) البنا، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق، ص 376.
(5) الطماوي، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 291.

وهذا الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يقوم على أساس توزيع الاختصاصات فالتشريع يكون من اختصاص السلطة التشريعية مع مشاركة وتدخل من الهيئة التنفيذية بحق اقتراح القوانين واعطاء حق للبرلمان بالتدخل في شؤون السلطة التنفيذية واعطاؤه سلطة الموافقة على بعض الاتفاقيات والعقود[1].

وخلاصة القول أن كل سلطة تمارس وظائفها المناطة بها بشكل مستقل مع وجود رقابة من السلطات الأخرى على هذه السلطة والاخذ بعين الاعتبار حالة الظروف الاستثنائية التي تبرر تدخل كل سلطة في ممارسة وظائف السلطات الأخرى.

والمقصود بالتوازن ما بين السلطات اعطاء كل سلطة حق انهاء الوجود القانوني للسلطة الأخرى، فله حق حل البرلمان، ولها كسلطة تنفيذية حق حل المجلس النيابي[2]. وكذلك إعطاء كل سلطة حق فحص ومراقبة أعمال السلطات الأخرى.

ثالثا: موقف الدستور الأردني من مبدأ الفصل بين السلطات

مبدأ الفصل بين السلطات، كما رأيناهو مبدأ يميل إلى اسناد امور السيادة إلى هيئات مستقلة بحيث تمارس كل سلطة جزءاً من هذه السيادة ولدى الرجوع للدستور الأردني لعام 1928 تبين لنا من خلال استعراض نصوص الدستور وجود سلطات ثلاث هي التشريعية والتنفيذية والقضائية، وان نظام الحكم في الأردن يقوم على أساس ايجاد نوعاً من التعاون فيما بينها، وان الامير وحكومة الانتداب هما العنصر الأساسي المشترك بين هذه السلطات وهو ما اوجبته المعاهدة الأردنية البريطانية آنذاك.

والمتفحص لدستور 1928 تبرز له الخصائص التالية:

1. إن دستور 1928 قد صدر بطريقة المنحة.
2. إن دستور 1928 (القانون الأساسي) قد رتب التزامات عهدية على الأمير لصالح حكومة الانتداب البريطاني.
3. لم تظهر فيه السلطة التنفيذية بمفهومها الحالي بل كان هنالك مجلس تنفيذي واختصاصه اختصاصاً استشارياً.

فالسلطة التنفيذية بموجب هذا الدستور يرأسها رئيس الدولة كما هو الحال في النظام البرلماني ويتولاها بواسطة الوزراء، وذلك تمشياً مع نص المادة (18) من الدستور الأردني* التي نصت على حصانة الامير من كل تبعه ومسؤولية، وأوضحت أن السلطة التنفيذية تتكون

---

(1) نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، 1999، ص 380.
(2) عثمان، النظم السياسية ،مرجع سابق ، ص 215.

من الامير ومجلس الوزراء وهو ما اصطلح على تسميته انذاك بالسلطة الإدارية واخذ بثنائية الجهاز التنفيذي سنداً للمادة (16) من الدستور*[1].

وبالتالي فقد اعتنق دستور 1928 النظام البرلماني كنظام حكم واخذ بثنائية تشكيل السلطة التنفيذية[2].

وكذلك فإن الدستور الأردني لعام 1947 قد أخذ بثنائية التشكيل للسلطة التنفيذية ولدى الرجوع للدستور الأردني لعام 1947 نجد بأنه لم يأخذ بمبدأ الفصل التام بين السلطات بل على أساس التعاون بينها فهو يشبه لحدٍ كبير النظام البرلماني[3].

ولقد تميز دستور 1947 بمجموعة من الخصائص عما كان عليه الحال في دستور 1928 وعلى النحو التالي:

1. إن دستور 1947 له طبيعة قانونية تعاقدية إذ أن الملك بموجب الإرادة الملكية يصادق على قانون ويأمر بإصداره بعد أن يتم صياغة النصوص من قبل الحكومة .
2. لقد ذهب دستور 1947 للأخذ بكلمة دستور بدلاً من القانون الأساسي.
3. الأخذ بالنصوص التي تتضمن مبدأ الاستقلال (المادة 2) المملكة الأردنية دولة مستقلة ذات سيادة.
4. لجوء هذا الدستور للأخذ بنظام الحكم الملكي الوراثي.
5. الأخذ بنظام الحكم النيابي الذي يرتكز على وجود مجلس منتخب من قبل الشعب سنداً للمادة (33) من الدستور.
6. الأخذ بنظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية.
7. الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات.
8. دستور 1947 دستور جامد لأن إجراءات تعديله تتطلب إجراءات أشد تعقيداً من القوانين العادية.

فالسلطة التنفيذية تناط بالملك ويتولاها بواسطة الوزراء والسلطة التشريعية تناط بالملك كرئيس ومجلس الامة الذي يتكون بدوره من مجلسي الاعيان والنواب بينما السلطة القضائية تناط بالمحاكم النظامية والدينية والخاصة وهي مستقلة عن التدخل بشؤونها[1].

(1) * م "16" دستور 1928 تخول السلطات التشريعية والادارية للأمير عبد الله بن الحسين.
* م "18" 1928 الامير مصون من كل تبعة ومسؤولية.

(2) فيصل الشطناوي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ط 2002، ص 149.

(3) عادل الحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري، مرجع سابق، ص 555.

ولما تقدم فان الدستور الأردني لعام 1947 لم يأخذ بمبدأ الفصل الجامد ما بين السلطة التنفيذية والتشريعية بل اقام نوعاً من المرونة بحيث كان يتيح للسلطة التنفيذية حق اصدار قوانين مؤقته في حال غياب مجلس الامة واتاح للسلطة التشريعية حق الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية[2].

إلاّ أن المتأمل لنصوص الدستور الأردني لعام 1952، يلاحظ أنه قد اقام دوراً بارزاً لمفهوم الفصل بين السلطات بين نصوص هذا الدستور فاناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة الوزراء والسلطة التشريعية بمجلس الامة والملك والسلطة القضائية هي سلطة مستقلة، وهذا الفصل الذي اخذ به الدستور الأردني هو فصلاً مرناً يقيم نوعاً من التعاون ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

فالسلطة التشريعية تحتفظ بحق رقابة أعمال السلطة التنفيذية وحق الاستجواب وطرح الثقة بالوزراء والسلطة التنفيذية تمارس اختصاصات السلطة التشريعية عن طريق اصدار القوانين المؤقتة إذا كان المجلس غير منعقداً أو منحلاً وحق دعوة البرلمان للانعقاد[3].

إلاّ أن السلطة القضائية تبقى مستقله في ممارسة أعمالها واختصاصاتها، واعضاء السلطة القضائية (القضاة) يعينون ويعزلون بارادة ملكية، ولكن هنا قد يعتبر حق تعيين وعزل القضاه نوعاً من الضغط الذي تباشره السلطة التنفيذية على استقلال السلطة القضائية[4].

وعلى الرغم من الصلاحيات التي منحها دستور 1952 لمجلس الامة، إلاّ أن ممارسة السلطة بشكل فعلي وعملي لا يزال بيد السلطة التنفيذية والملك له حق تعيين اعضاء السلطة التنفيذية واقالتهم، كما أن لهذه السلطة حق اصدار القوانين المؤقتة، والملك له حق اصدار القوانين والمصادقة عليها، مما يدل على أن السلطة التنفيذية تملك صلاحيات واسعة في ميدان السلطة التشريعية حق الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وحق مساءلة الوزراء[5].

ونخلص مما تقدم إلى أن هنالك عدة أنواع من الأنظمة في تفسير العلاقة ما بين السلطة التشريعة والتنفيذية، فمنها ما يأخذ بفكرة الاستقلال في العمل والتركيز على فكرة التخصص الوظيفي لكل سلطة تجاه السلطات الأخرى، ومنها ما يعمل على دمج السلطات بيد هيئة واحد كما هو الحال في الشريعة الإسلامية التي تركز السلطات بيد الخليفة المنتخب، إلا أن أدق أنواع

---

(1) المادة 27 من الدستور الأردني لعام 1947.

(2) سالم الكسواني، مبادئ القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني 1998 ص199.

(3) الحياري، القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص 579، 580.

(4) المصدر،المرجع ذاته، ص 567.

(5) الكسواني، مبادئ القانون الدستوري،مرجع سابق، ص 210.

الأنظمة التي تفسر العلاقة ما بين السلطات هي تلك التي تأخذ بنظام التعاون والرقابة المتبادلة ما بين السلطات.

المبحث الثاني: مبررات مبدأ الفصل بين السلطات وعيوبه:

حيث سنحاول بيان أهم مبررات وعيوب مبدأ الفصل بين السلطات وموقف التشريعات المختلفة من مبدأ الفصل بين السلطات ابتداءً من عهد الاسلام وحتى الوقت الحالي، وبيان موقف دساتير دول العالم المختلفة مع بيان موقف الدستور الاردني من هذا المبدأ .

وبيان أشكال الحكومات المختلفة تأسيسًا على مبدأ الفصل بين السلطات حيث سنلاحظ وجود أنظمة سياسيه تأخذ بالفصل التام بين السلطات والبعض الآخر يأخذ بمبدأ التعاون بين السلطات وآخر يقوم على مبدأ الاندماج بين السلطات حيث سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: تقييم مبدأ الفصل بين السلطات وعيوبه.

المطلب الثاني: أشكال الحكومات من حيث مبدأ الفصل بين السلطات.

ولدراسة ظاهرة الفصل بين السلطات، لا بد من التعرض لأشكال الحكومات من حيث مبدأ الفصل بين السلطات، حيث سنلاحظ وجود ثلاثة أشكال للحكومات تأسيساً على هذا المبدأ.

ومن خلال هذا المبحث سنحاول بيان أهم المميزات التي تبرر اللجوء إلى مبدأ الفصل بين السلطات المختلفة في الدولة، وما هي أهم المساوئ التي تنتج عن اللجوء لمبدأ الفصل بين السلطات؟ وكل ما تقدم يقودنا لبحث أشكال الحكومات المختلفة من حيث مبدأ الفصل بين السلطات تبعاً لما يعتنقه كل نظام سياسي تأسيساً على هذا المبدأ، ومدى ملائمته لنظام الحكم السائد في الدولة، وسنقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: تقييم مبدأ الفصل بين السلطات وعيوبه

ومن خلال هذا المطلب سنحاول بيان أهم مميزات الفصل بين السلطات وما هي النتائج الايجابية التي تنجم عن اللجوء لنظام الفصل بين السلطات؟

حيث سنلاحظ أن المبدأ يحقق أهداف الدولة الديمقراطية في ضمان استقلال كل سلطة عن الأخرى في أداءها للواجبات المناطة بها قانوناً ويحقق الإستقلال لكل سلطة بمواجهة السلطات الأخرى مما يحقق التميز في العمل والتخصص الوظيفي والنوعي لكل سلطة بما تقوم به من وظائف. وذلك من خلال فرعين:

الفرع الأول: مميزات مبدأ الفصل بين السلطات:

مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ دستوري ظهر نتيجة لضرورة ملّحة وهو يهدف لصيانة حقوق وحريات الأفراد فكان من أهم المميزات ما يلي:

أولاً: صيانة الحرية ومنع الاستبداد:

فلقد اتضح لنا أن مضمون مبدأ الفصل بين السلطات لدى الفقيه الفرنسي مونتسكيو يقوم على أساس عدم تركيز السلطات بيد هيئة واحدة تجنباً لإساءة استعمالها، لان جمع السلطات بيد هيئة واحدة ولو كان الشعب نفسه سوف يسيء استعمالها، بل لا بد من وجود سلطة أخرى مستقلة توقف هذه السلطة إذا ما تجاوزت الحد في استغلالها[1].

ويرى مونتسكيو أن التجارب الإنسانية تشير إلى أن كل إنسان يتمتع بسلطة يسيء استعمالها وللوصول إلى عدم اساءة استعمال السلطة يرى أن النظام يجب أن يكون قائماً على أساس السلطة تحد من السلطة وبالتالي فإن مبدأ الفصل بين السلطات يؤدي إلى حسن استعمال السلطة لأن كل هيئة تراقب الهيئة الأخرى وايقاف الهيئة التي تعمل على تجاوز حدود سلطاتها.

لذلك فان الفصل بين السلطات هو المبدأ الكفيل لتحقيق الحرية والعدالة وبالتالي هي السلاح لمحاربة الملكيات المطلقة التي كانت سائدة قبل الثورة الفرنسية[2].

ولكل ما تقدم فان وجود مبدأ الفصل بين السلطات يؤدي إلى استقلال السلطات التي تمارس اختصاصها وكفالة حرية المواطنين وتحد من اساءة استعمال السلطة وايجاد هيئة تقوم بدور الإشراف والرقابة على حدود كل سلطة.

ثانياً: تحقيق شرعية الدولة:

وكما اسلفنا لو جمعت السلطة التشريعية والتنفيذية بيد هيئة واحدة لانتفت صفة الحيدة والنزاهة عن القاعدة القانونية التي توصف بأنها عامة ومجردة توضع للمستقبل دونما النظر للحالات الخاصة التي قد تؤثر على حيادها[3].

كما أن من يضع القوانين قد يضعها بشكل جائر ويملك سلطة تنفيذها مما يتعارض مع صفة القاعدة القانونية التي تنظم المجتمع[4]. أي أن يتم إعطاء سلطة التشريع والتنفيذ لسلطة واحدة.

ومبدأ الفصل بين السلطات يؤدي إلى الانصياع لمبدأ المشروعيه وتأكيداً لحكم القانون وتطبيقه بشكل سليم بعكس مبدأ تركيز السلطات الذي يؤدي إلى الاستهتار وعدم الاحترام للقوانين، كما لو اجتمعت سلطة التشريع والتنفيذ بيد هيئة واحدة حيث تتمكن من سَنْ القوانين

(1) الطماوي، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 286.
(2) محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط2، 1971، ص 248.
(3) بسيوني، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 250.
(4) الطماوي، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 287.

وتعديلها طبقاً وتمشياً مع حالات فردية خاصة بعكس ما تتصف به القاعدة القانونية بالعموم والتجريد[1].

ونخلص إلى القول أن جمع السلطات بيد هيئة واحدة تمارس كل السلطات لوحدها يوجد حالة من عدم المشروعية للتصرفات والقوانين التي تصدر من هذه السلطة باعتبارها السلطة الوحيدة في المجتمع. ويؤدي إلى الافتئات على اختصاص السلطات الأخرى.

ثالثاً: جني فوائد تقسيم وظائف الدولة:

يؤدي توزيع وظائف الدولة بين السلطات الثلاث إلى تحقيق فوائد عديدة أهمها تقسيم العمل والتخصص فيه لكل سلطة تمارس اختصاصاتها باتقان وعلى اكمل وجه، مما يؤدي إلى ممارسة كل سلطة لاختصاصها بشكل جدي وحسن سير العمل الحكومي بشكل عام[2].

ولعل هذا يحقق مبدأ التخصص في العمل وتكون هذه السلطة الاجدر قانوناً بممارسة وظائفها المحددة لها بموجب القوانين والانظمة.

الفرع الثاني: عيوب مبدأ الفصل بين السلطات:

ومبدأ الفصل بين السلطات، شأنه شأن أي مبدأ دستوري اخر لم يسلم بجهته من الانتقادات بل وجهت له عدة انتقادات اظهرت عيوب هذا المبدأ منها:

أولاً: أن ظهور هذا المبدأ كان من اجل محاربة الملكيات المطلقة وسلطانها وقد تحقق هذا الهدف واندثرت تلك النظم السياسية الاستبدادية ولكن لا يزال هذا المبدأ موجوداً ولكن ليس بصورته التقليدية بل يوجد إلى جانب الفصل بين السلطات نوع من التعاون.

ثانياً: يؤدي إلى تعدد الهيئات التي تمارس السلطات مما يضعف كل سلطة في ممارستها لوظائفها مما يؤدي إلى تقسيم المسؤولية على العكس من مبدأ تركيز السلطات حيث تتركز السلطة بيد هيئة واحدة تتحمل المسؤولية ككل.

ثالثاً: ادى ظهور هذا المبدأ إلى سيطرة سلطة معينة على بقية السلطات العامة مما قضى على الهدف الذي وجد هذا المبدأ لاجله[3].

رابعاً: الأجهزة التي تؤدي وظائف التشريع والقضاء والتنفيذ في أي دولة يتعذر فصلها لكي يكون هنالك انسجام في أداء الوظائف المختلفة وان كانت الأجهزة التي تؤدي هذه

---

(1) خليل، المرجع السابق، ص 249.

(2) بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 251.

(3) بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 252.

الوظائف مختلفة عن بعضها إلاّ انه يتعذر الفصل بينها لان الانسجام والتكامل بينها يعطي انسجام في أداء العمل السياسي[1].

خامساً: أن مبدأ الفصل بين السلطات هو فصل وهمي، لانه مع مرور الزمن لا بد من تتعاون السلطات بحيث تطغى أحداهما على الأخرى ويصبح الفصل عديم الجدوى.

سادساً: مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ مقيد لأنه صدى لانقسام المجتمع الرأسمالي إلى طبقات مما يكفل للطبقات الممتازة أن تحتفظ بامتيازاتها لمدة أطول أمّا المجتمع الذي يسيطر عليه الحزب الواحد فالشعب واحد والسلطة واحدة.

وأخيرا يرى الفقيه الفرنسي مونتسكيو بأن صاحب أي سلطة يميل عادة إلى اساءة استعمالها ولا سبيل لمنع صاحب السلطة عن الاستبداد إلاّ بتجزئة الوظائف العامة في الدولة وهي الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

وقد غالى الفقهاء لمبدأ الفصل بين السلطات وذلك بالتقيد بمعناه الحرفي، واكدوا على وجود سلطتين ولكن من الناحية العملية لا يوجد سوى سلطة واحدة هي سلطة الامة والاختلاف هو في الوظائف أو ما يسمى بمبدأ توزيع العمل.

وعليه فان مونتسكيو نادى بالفصل العضوي بين الوظائف ولكن لا يعني هذا وجود هيئة تشريعية، وتنفيذية وقضائية مستقلة عن الأخرى لان ذلك يؤدي إلى الجمود فكل هيئة أو سلطة إذا اعتبرت ان سبب وجودها هي ممارسة الوظيفة الموكولة اليها سيؤدي إلى الانغلاق على بعضها البعض[2].

ونتيجة لهذه الانتقادات ظهر مبدأ اخر يقيم نوعاً من التعاون بين السلطات.

المطلب الثاني: أشكال الحكومات من حيث مبدأ الفصل بين السلطات:

وتأسيساً على مبدأ الفصل بين السلطات سوف نقوم ببيان التقسيم التقليدي لوظائف الدولة من جهة ممارسة السلطات لهذه الوظائف، إذ يتبين لنا من خلال ما سبق وجود ثلاثة أشكال للحكومات، إحداهما يقيم نوعاً من التعاون بين السلطات ويسمى النظام البرلماني والنوع الآخر نظام حكومة الجمعية النيابية، والنوع الثالث هو نظام الفصل التام بين السلطات، ولما تقدم ستكون دراستنا لهذا المطلب على النحو التالي:

---

(1) الطماوي، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 289، 290.
(2) سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، ط2، دار النهضة العربية، ص 133.

الفرع الأول: نظام اندماج السلطات (نظام حكومة الجمعية النيابية):

وبموجب هذا النظام نلاحظ أن السلطات تتركز بيد سلطة واحدة ويطلق عليه نظام اندماج السلطات، وتضطلع هيئة واحدة من الهيئات الحاكمة وتأخذ على كاهلها مسؤولية ممارسة السلطات وقد يكون هذا الاندماج مطلقاً بحيث توجد هيئة حاكمة واحدة تمارس السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية واحياناً تكون نسبية[1].

فنظام حكومة الجمعية تتركز فيه السلطات بيد سلطة واحدة وهذه الجمعية الوطنية (البرلمان) التي تمارس السلطة التشريعية وتعين سلطة تنفيذية وأخرى قضائية تعمل تحت إشرافها، وتخضع السلطة التنفيذية للجمعية الوطنية لانها تعين من قبلها[2].

مثال هذا النوع من الحكومات النظام السويسري على أن نظام اندماج السلطات ظهر في صورة أخرى مع التطور، حيث اصبح يعهد بالسلطات إلى هيئة شعبية (الجمعية الوطنية)، حيث تندمج السلطتين التشريعية والتنفيذية بيد الجمعية الوطنية وهذا الاندماج لصالح السلطة التشريعية[3].

بعض الدول اخذت بهذا النظام على اثر حالات وظروف استثنائية وذلك بعد انهيار حكومات معينة بحيث تباشر الجمعية الوطنية الوظيفية التشريعية والتنفيذية كما هو الحال في فرنسا بموجب دستور عام 1792، واحياناً تعهد بالوظيفة التنفيذية لاشخاص يباشرونها باسمها وتحت إشرافها وتخضع السلطة التنفيذية بموجب هذا النظام للبرلمان الذي يتولى توجيه الحكومة والإشراف على أعمالها[4].

ويقوم نظام الاندماج على دمج السلطات في سلطة واحدة ويعمل على ترجيح السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وتمارس وظيفة التشريع ولكن يعهد بأمور السلطة التنفيذية لهيئة تعمل تحت إشرافها ورقابتها، عملاً بمبدأ ضرورة تغليب السلطة التشريعية لأنها سلطة مختارة من الشعب[5].

وهذا المبدأ هو أحدى صور مذاهب سيادة الامة الذي تعرضنا له سابقاً والذي لا يجيز تقسيم السيادة وانما يعطي هذا المبدأ الحق للهيئة المنتخبة حق تمثيل الأمة[6].

---

(1) الغالي، مبادئ القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص 292، 293.
(2) المهذبي وابو خزام، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 268.
(3) الطماوي، النظم السياسيه ، مرجع سابق، ص 301.
(4) بسيوني، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 252، 255.
(5) أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، ط1، دار الكتاب الجديد، ص284-286.
(6) الخطيب، الوسيط في النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 386.

والمجلس النيابي هو الذي يختار السلطة التنفيذية وهؤلاء من خلال هذا النظام لا يكون انتخابهم من قبل الشعب مباشرة بل الانتخاب يكون على مرحلتين حيث يقوم الشعب باختيار أعضاء المجلس النيابي ثم يقوم هذا المجلس باختيار أعضاء السلطة التنفيذبة.

ورئيس الدولة مسؤول مسؤولية مباشرة عن تصرفاته وليس لاعضاء السلطة التنفيذية أي وسيلة تمكنهم من التأثير على مجلس النواب وليس للحكومة حق حل المجلس[1].

أي اسناد وظيفة التشريع والتنفيذ إلى البرلمان وان كان يملك السلطتين إلاّ انه يتولى بنفسه وظيفة التشريع أي لا يوجد هنا فصل تام بين السلطات بل نظام فصل متوازن[2].

ولما تقدم نرى أن مبدأ اندماج السلطات هو مبدأ يقوم على اعطاء السلطة الفعلية للسلطة التشريعية وهي التي تقوم باختيار اعضاء السلطة التنفيذية ويخضعون لرقابة البرلمان في مباشرة الاختصاصات.

الفرع الثاني: نظام الفصل بين السلطات (النظام الرئاسي):

يعتمد هذا النظام على اساس الفصل التام والشديد بين السلطات العامة مما يعطي استقلالية تامة لكل سلطة عن الأخرى اثناء ممارستها لاختصاصاتها.

والسلطة التشريعية بموجب هذا النظام منتخبة من الشعب وكذلك الامر بالنسبة لرأس الدولة، وبالتالي فان كلاً من السلطتين تستقي شرعيتها وحقها في ممارسة اختصاصاتها من الشعب باعتباره مصدراً للسلطات العامة في الدولة، كما هو الحال في دستور الولايات المتحدة الأمريكية[3].

وقد اخذ بهذا النظام دستور 1956 لجمهورية مصر العربية الذي كان يقوم على أساس الفصل بين السلطات وهذا النوع من النظام يقوم على أساس الخصائص التالية:

أولاً: رئيس الجمهورية يترأس السلطة التنفيذية:

فالرئيس منتخب من الشعب يجمع بيده رئاسة الدولة والحكومة وهذا النوع لا يصلح إلاّ في الأنظمة الجمهورية، ويعلل ذلك لكون رئيس الدولة في الأنظمة الملكية يعد غير مسؤول سياسياً بعكس ما هو عليه الحال في الأنظمة الجمهورية، ولا يوجد فصل في منصب رئيس الجمهورية وبين دوره كرئيس للسلطة التنفيذية وله حق اختيار الوزراء واقالتهم ويخضعون له في ممارسة وظائفهم.

---

(1) عثمان، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 276.
(2) فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ص 321.
(3) المهذبي وابو خزام، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 270.

فالبرلمان يمارس سلطة التشريع والرئيس يمارس السلطة التنفيذية أي رئيس الدولة منتخب من الشعب يجمع بين وظيفتي رئيس دولة ورئيس حكومة وله حق اختيار الوزراء[1].

ثانياً: تركيز السلطة التنفيذية بيد الرئيس:

رئيس الدولة وهو الذي يجمع في يده السلطة التنفيذية وهو مكلف بتنفيذ سياسة حزبه وله دور خطير في توجيه السياسة العامة للدولة[2].

إلاّ أن الرئيس لا يباشر السلطة بنفسه بل يتولاها بواسطة أعوانه وهذا النظام يقوم على أساس الفصل شبه التام بين السلطات ولكن لا يعني الفصل التام بل فصل متعاون ورقابة بين السلطات أي رقابة لا تؤدي إلى النيل من استقلال السلطات الأخرى[3].

ثالثاً: استقلال السلطة القضائية في ممارسة وظائفها:

حيث يتم اختيار القضاة بالانتخاب ولهم نظام خاص بهم يمارسون وظائفهم بموجبه ويتمتعون باستقلالية تامة في هذا المجال.

والبرلمان في هذا النظام يضطلع بمهام السلطة التشريعية مع حرمان السلطة التنفيذية من حق اقتراح القوانين أو التدخل بها، كما انه لا يجوز الجمع بين منصب الوزارة والبرلمان ولا تخضع السلطة التنفيذية لرقابة السلطة التشريعية بل تبقى مستقلة ولا تسأل إلاّ امام رئيس الجمهورية، ولكن هذا المبدأ ليس مطلقاً بل يتم منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشاريع القوانين[4].

رئيس الجمهورية اعتماداً على هذا النظام يستمد سلطته من الدستور مباشرة ولا يمكن للبرلمان حق اتهامه إلاّ في حالة الجرائم الكبرى كالخيانة العظمى للدولة، حيث يتم اتهامه من قبل مجلس النواب ومحاسبته تجري من قبل مجلس الشيوخ، ثم يحال الامر لمحكمة تصدر احكامها بالاغلبية لثلثي الاعضاء كما حصل في قضية الرئيس ريتشارد نيسكون أبان فضيحة ووترغيت[5].

وقضية الرئيس بل كلينتون مع مونيكا الوينسكي والتي أدت إلى إثارة مسؤولية الرئيس وتم تحريك المسؤولية بمواجهته على الجريمة المسندة إليه.

رابعاً: شدة الفصل بين السلطات:

---

(1) عثمان، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 210.
(2) الطماوي، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 293، 294.
(3) العطار، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 327.
(4) بسيوني، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 262، 263.
(5) المهذبي وابو خزام، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 273، 274.

وهذا النوع من الفصل يقوم على أساس الفصل الشديد والجامد ما بين السلطات العامة في الدولة واستقلالها عن بعضها البعض في ممارسة وظائفها المناطة بها، كما هو الحال في النظام الامريكي وهذا النظام يتميز بما يلي:

أ. استقلال البرلمان عن الحكومة:

فلا يجوز للحكومة التدخل لدعوة البرلمان للانعقاد ابان ادوار الانعقاد العادية، بل تملك الحكومة دعوة البرلمان في ادوار الانعقاد غير العادية ولا تملك الحكومة حل البرلمان أو اقتراح القوانين[1].

ب. استقلال الحكومة عن البرلمان:

لا تخضع السلطة التنفيذية في الانظمة التي تأخذ بهذا المبدأ للبرلمان كما في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث لا تخضع السلطة التنفيذية للكونجرس بل الخضوع يكون لرئيس الجمهورية ولا يتم مسالة الوزراء أمام البرلمان.

وبموجب هذا النظام هنالك نوع من الاستقلال والفصل شبه التام ما بين السلطات في ممارسة اختصاصاتها، وذلك على اعتبار أن عملية الفصل بين السلطات هو ضمانة ضد تعدي أي سلطة على اختصاص السلطات الأخرى[2].

فالبرلمان لا يملك وسائل الرقابة والتأثير كما في النظام البرلماني وكذلك يعتبر من مظاهر الاستقلال للحكومة عن البرلمان أن الرئيس منتخب من قبل الشعب باغلبيته مما يعطيه سلطة ونفوذ[3].

ولكن هذه الصورة التقليدية لمبدأ الفصل بين السلطات قد تغيرت نظراً لظهور الاحزاب، وما تلعبه من دور بارز في الحياة السياسية، لذا اصبح من الضروري اقامة التعاون ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

الفرع الثالث: النظام النيابي (البرلماني):

يقوم هذا النظام على الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع وجود نوعاً من التعاون بينهما، ويعتبر نظاماً وسطاً ما بين مبدأ الفصل الجامد بين السلطات ومبدأ الاندماج بحيث يوجد فصل ما بين السلطات، إلاّ انه لا يعترف بالفصل التام بمعنى العزلة ويسمى بنظام

---

(1) الخطيب، الوسيط في النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 370.
(2) الطماوي، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 297.
(3) البنا، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق، ص 388.

الفصل المرن ما بين السلطات، بحيث تستقل كل سلطة عن الأخرى، على أن لا يصل الاستقلال لحد العزلة، كما يقوم على أساس التعاون دون أن يصل لحد الاندماج(1).

وبموجب هذا النظام يوجد رأس للدولة ووزارة مسؤولة أمام البرلمان (المجلس النيابي) يرأسها رئيس للوزراء ويقوم هذا النظام على أساس ثلاثة أركان:

أولاً: المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

ثانياً: التعاون بين السلطتين مع وجود نوع من التبادل بينهما

ثالثاً: الفصل بين السلطات مع توازن بينهما في ممارسة الاختصاص(2).

فلا يوجد في هذا النظام فصلاً مطلقاً وتاماً بين السلطات بل فصلاً متوازناً إذا اختل هذا التوازن ينتج عن ذلك ثلاث صور لممارسة السلطة تبرز الصورة الاولى بتركيز السلطة بيد هيئة واحدة أو بيد السلطة التشريعية، كما في حكومة الجمعية أو لصالح السلطة التنفيذية كما في النظام الرئاسي(3).

كما نلاحظ أن هذا النظام يقوم على أساس ثنائية الجهاز التنفيذي حيث يوجد رئيس للدولة غير مسؤول والمسؤولية على عاتق الوزراء والتعاون ما بين السلطات فيسأل الوزراء امام البرلمان وله حق سحب الثقة من الوزراء، وللسلطة التنفيذية حق حل البرلمان ودعوته للإنعقاد(4).

وبالرغم من هذا الفصل فإن الرئيس يشارك في الأعمال التشريعية باصدار لوائح تنفيذية لتنفيذ القوانين، ويكون نائب الرئيس هو رئيس مجلس الشيوخ ويملك حق الاعتراض على القوانين اعتراضاً توقيفياً بالنسبة للقوانين التي تصدر عن الكونجرس.

والتبادل الذي يوجد في هذا النظام ما بين السلطات يخول السلطة التنفيذية حق مشاركة السلطة التشريعية في ممارسة الاختصاصات التشريعية كحق اقتراح مشاريع القوانين، إلاّ أن السلطة التنفيذية لا تملك حق تعيين أعضاء في البرلمان، بل تملك فقط حق دعوة البرلمان أو فض ادوار انعقاده(5).

وتأسيس على ما سبق فقد لاحظنا أن هناك عدة أشكال للحكومات تأسيساً على مبدأ الفصل بين السلطات، منها من يسمى بنظام الاندماج (الحكومة النيابية) حيث يتم الاندماج ما بين السلطات لصالح السلطة التشريعية، ومنها النظام النيابي البرلماني الذي يركز على مبدأ الفصل

---

(1) الغالي، القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص 356.
(2) المهذبي وابو خزام، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 276، 277.
(3) بسيوني، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 270.
(4) الخطيب، الوسيط في النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 376.
(5) الشرقاوي، الظم السياسية ، مرجع سابق، ص 140.

ما بين السلطات مع إيجاد نوع من التعاون والرقابة المتبادلة ما بين السلطات في أدائها للمهــام المناطة بها ولعل هذا النوع يعتبر أفضل أنواع الحكومات في الواقع العملي.

الفصل الأول

تشكيل السلطتين التشريعية والتنفيذية

في التشريع الأردني والمقارن

مقدمة:

ومن خلال هذا الفصل نتعرض لدراسة تشكيل السلطتين التشريعية والتنفيذية ومراحل تطور كل منهما، وما هي طرق تشكيلها تبعاً لنظام الحكم في كل دولة وما هي اختصاصاتها ومهامها وصولاً إلى ماهية الوظيفة الأساسية للجهاز التنفيذي في التشريع الأردني والتشريع المقارن وكذلك الامر بالنسبة للسلطة التشريعية،كما نبحث من خلال هذا الفصل مفهوم السلطة التنفيذية وتشكيلها في الدستور الأردني والدساتير المقارنة، حيث سنتناول بيان تشكيل السلطة التنفيذية في التشريع الأردني والمقارن ومراحل تطور السلطة التنفيذية ابتداءاً من القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن لعام 1928 وحتى الدستور الحالي، والاختصاصات المناطة بهذه السلطة وبيان ذلك في التشريع المقارن، كما نحاول بيان تشكيل السلطة التنفيذية في التشريعات المقارنة وطريقة تشكيلها والصلاحيات الممنوحة لها.

ومن ثم نحاول بيان تشكيل السلطة التشريعية وصلاحياتها وأهم الوظائف التشريعية المناطة بها في الدستور وأهم مراحل تطور العمل التشريعي في الأردن وكذلك في التشريع المقارن للوقوف على نقاط الالتقاء والاختلاف مع الدستور الأردني.

المبحث الأول: السلطة التنفيذية في الدستور الأردني والمقارن

دراستنا للسلطة التنفيذية في هذا المبحث ستكون دراسة تفصيلية لاسلوب نشأة وتكوين السلطة التنفيذية مروراً بالتطور التاريخي للسلطة التنفيذية واختصاصاتها في الدستور الأردني والدساتير المقارنة، وذلك للوقوف على طبيعة الاختلاف في المهام الموكولة لهذه السلطة وأوجه الاختلاف أن وجدت في الصلاحيات الممنوحة لهذه السلطة، مع الوقوف على طبيعة النظام السياسي الذي اخذ به دستور كل دولة في تشكيل السلطة التنفيذية،لما لذلك من اثر واضح ومهم ينعكس على علاقة هذه السلطة بالسلطات الاخرى ،وعلى طبيعة الصلاحيات الممنوحة لهذه السلطة لانه كما نعلم ان الأنظمة السياسية إما ان تكون برلمانية تقيم نوعا" من التعاون ما بين السلطات او نظاما" رئاسيا" يفصل بين السلطات فصلا" مطلقا"، واما ان تكون كنظام حكومة الجمعية النيابية، مع الاشارة الى بعض المآخذ على تشكيل السلطة التنفيذية من حيث الصلاحيات التي منحت لها في بعض الدساتير، وكل ما تقدم سيتم بحثه من خلال ما يلي:

المطلب الاول: السلطة التنفيذية في الدستور الأردني:

وهو ما يطلق عليه بمجلس الوزراء في الدستور الأردني وهو محور دراسة هذا المطلب، وبما أن نظام الحكم في الأردن يقوم على أساس وجود ثلاث سلطات تنفيذية وتشريعية وقضائية، كما هو الحال في الدستور الأردني النافذ حالياً لعام 1952، والذي اخذ بمبدأ الفصل المتوازن والمرن بين السلطات، لذلك ستكون دراستنا لهذه السلطة منذ بداية تكوينها في ظل القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن لعام 1928 وحتى دستور 1952، ومراقبة مراحل تطور تشكيل هذه السلطة، وما هي أهم مظاهر التطور التي حصلت من حيث الاختصاصات الممنوحه لها؟وهل كان هذا التطور لصالح العلاقة المتبادله بينها وبين السلطة التشريعية ام لا؟.

وعليه ستكون دراستنا لهذا المطلب على النحو التالي من خلال ثلاثة فروع وعلى النحو التالي:

الفرع الأول: السلطة التنفيذية وتكوينها في ظل القانون الأساسي لعام1928 :

لقد جاء دستور 1928 أو ما يسمى بالقانون الأساسي خالياً من أي نص يشير إلى كلمة سلطة تنفيذية، وذلك الأمر يستنبط من خلال نص المادة 1/16 من هذا القانون الأساسي

التي قضت بما يلي: "تخول السلطات التشريعية والإدارية مع مراعاة أحكام هذا القانون للأمير عبد الله بن الحسين ولسلالته الذين يخلفونه في العرش من بعده"[1].

ولدى استعراض المادة 21 من الدستور التي نصت على ما يلي:"يؤلف مجلس تنفيذي لاسداء المشورة إلى الأمير من رئيس الوزراء وأعضاء اخرين لا يتجاوز عددهم الخمسة يعينهم الامير بناء على توصية رئيس الوزراء"[2].

نلاحظ من خلال هذه المادة بأن وظيفة السلطة التنفيذية قد انحصرت أبان هذا القانون على مجرد ابداء المشورة للأمير على عكس الدستور اللاحق لعام 1947 الذي خول هذه السلطة حق اتخاذ القرارات وحق تنفيذها وإصدار الأنظمة لإدارة الشؤون الداخلية والخارجية وتقرير السياسة العامة للدولة[3].

ولكن يبتعد عن هذا المفهوم من خلال طريقة تشكيله لدخول أعضاء البرلمان في هذه السلطة أو المجلس، وبما أن هذا المجلس يبدي الرأي والمشورة للأمير ولا يمارس اية وظيفة تنفيذية على ارض الواقع فاختصاصه اختصاص استشاري وليس تنفيذي ولا يسأل إلاّ امام الامير لان اعضاؤه من ضمنهم أعضاء البرلمان وهذا التشكيل لهذا المجلس يقودنا إلى المحاذير التي اشرنا اليها في ظل النظم التي تسعى لتركيز السلطة بيد هيئة واحدة في الدولة[4].

إلاّ أن الذي يمعن النظر في هذا القانون خاصة المادة 24 منه والتي تنص على ما يلي "يعرب الامير عن مشيئته بإرادة أميرية خاصة تصدر الإرادة بناء على توصية رئيس المصلحة المسؤول، وموافقة رئيس الوزراء وكلاهما يوقع على الإرادة"[5].

أي رئيس النظار يشارك الأمير في التوقيع على الإرادة وبالتالي هذا المجلس التنفيذي بهذه المشاركة من رئيس الوزراء قد اخرج المجلس من الصفة الاستشارية ومن تركيز السلطات بيد الأمير إلى إيجاد وظيفة تنفيذية من خلال التوقيع على الإرادة الأميرية السابق ذكره.

ولكل ما سبق فقد تبينه لنا من استعراض القانون الأساسي أنه قد حصل اختصاص السلطة التنفيذية على الاختصاص الاستشاري وإبداء النصح والمشورة وبقيت هذه السلطة لا تمارس أي عمل سياسي وتتشكل من رئيس وخمسة أعضاء يعينهم الأمير واقتصرت صلاحيات المجلس التنفيذية على ما يمارسه رئيس النظار.

---

(1) محمد الغزوي، الوجيز في النظام السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، ط 1996، ص 40.

(2) المادة 21 من القانون الأساسي لعام 1928.

(3) الحياري، القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص 559.

(4) الكسواني، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 168.

(5) المادة 24 من القانون الأساسي، 1928.

الفرع الثاني: السلطة التنفيذية في ظل الدستور الأردني لعام 1947:

لقد جاء تحديد مفهوم واختصاصات السلطة التنفيذية في الفصل الثاني من هذا الدستور وابقى على مسؤولية رئيس الوزراء أمام رئيس الدولة (الملك) ومع ذلك فان السلطة التنفيذية من حيث تشكيلها لم تختلف عن الطريقة التي كان يأخذ بها دستور 1928م، بل بقي العدد خمسة أعضاء بالاضافة إلى الرئيس[6].

وهذا الدستور قد اخذ بمبدأ الحصانة المطلقة للملك بحيث لا يمكن مساءلة أو توجيه أي استجواب له ويمارس كافة الصلاحيات بواسطة وزراء عن طريق إرادة ملكية ولكن تصدر بناء على تنسيب الوزير وموافقة رئيس الوزراء.

إلاّ أن السلطة النفيذية تبقى مسؤولة امام الملك فيما تمارسه من صلاحيات لإدارة شؤون الدولة ولا تسأل أمام البرلمان وهذا يبدو من نص المادة (28) من الدستور ورئيس الوزراء و الوزراء مسؤولون تجاه الملك مسؤولية مشتركة.

وقد بين هذا الدستور كيفية تشكيل هذه السلطة واختصاصاتها والأمور المسندة اليها فقد نصت المادة (22) من الدستور الأردني لعام 1947 بقولها "يتولى الملك السلطة التنفيذية ويعاونه في ذلك الوزراء ومجلس الوزراء [7]".

وانسجاماً مع دستور 1928 فقد ابقى هذا الدستور على حصانة الملك بحيث بقي الملك متمتعاً بالحصانة وغير مسؤول ويمارس حق تعيين الوزراء ورئيس الوزراء وتناط المسؤولية عن السياسة العامة للدولة بالوزراء وتكون مسؤوليتهم مشتركة.

والسلطة التنفيذية في ظل هذا الدستور تتكون من خمسة أعضاء (وزراء) والصلاحيات المتاحة لمجلس الوزراء يعينها مجلس الوزراء بأنظمة يصدرها المجلس ويصادق عليها الملك وان ممارسة المجلس لصلاحياته فيما يتعلق بالشؤون الداخلية والخارجية والسياسة العامة للدولة تمارس بقرارات يصدرها مجلس الوزراء بعد مصادقة الملك عليها[8].

ولدى استقراء نص المادة (27) من دستور 1947 التي تنص على ما يلي" ان تعيين صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء تكون بأنظمة يضعها المجلس ويصادق عليها الملك". يبدو من خلاله ان صلاحيات مجلس الوزراء كسلطة تنفيذية تعطيها لنفسها وهي

---

(6) الكسواني، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص181.
(7) المادة (22) من الدستور الأردني لعام 1946.
(8) شطناوي، مبادئ القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص170.

التي تحدد اختصاصاتها بنفسها، علماً بان من يملك هذا الحق حسب الأنظمة الديمقراطية الحديثة يجب ان يكون من قبل الجمعية الوطنية التأسيسية[9].

الا ان المتفحص لهذا الدستور يجد بأنه متميز بالخصائص التالية:

1. أنه اعطى للسلطة التنفيذية صلاحيات افضل مما كانت عليه ابان القانون الأساسي لعام 1928، حيث اقتصرت هذه الصلاحيات سابقاً على ابداء النصح والمشورة، بينما الآن يمارس صلاحيات اوسع فيما يتعلق بإدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية ورسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها إلاّ ما أنيط من هذه الصلاحيات إلى شخص أو هيئة اخرى.
2. أنه قد قلّص من صلاحيات السلطة التنفيذية في المجال التشريعي مقارنة بدستور 1928، حيث أناط القانون الأساسي بالأمير حق تعديل أو اضافة أو حذف أي حكم خلال مدة سنتين من صدوره ثم يصبح بعد ذلك جامداً لا يقبل التعديل أما الدستور الأردني لعام 1947 لم يعطي لرئيس السلطة التنفيذية حق هذا التعديل[10].
3. ويلاحظ أن دستور 1947 قد أناط بالسلطة التنفيذية اختصاصات تعد تعدياً واضحاً على مبدأ الفصل بين السلطات.
4. وحق يخول رئيس مجلس الوزراء عرض مشاريع قوانين على المجلس النيابي والمجلس النيابي لا يملك حق اقتراح القوانين ، بينما الملك يملك حق رفض تصديق أي قانون وبشكل قطعي.
5. ومن الأمور التي ترجح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية بموجب هذا الدستور انه قد انتقص من حق السلطة التشريعية في مجال الرقابة المالية بموجب المادة (48) التي تنص على انه:" إذا امتنع المجلس عن النظر في مشروع الميزانية، لمجلس الوزراء بموافقة الملك ان يقرر اعتبار مشروع الموازنة نافذاً بالشكل الذي قدم به إلى المجلس"[11].

(9) عادل الحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري، ص580.
(10) الكسواني، مبادئ القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص185.
(11) المادة (48) من دستور المملكة الأردنية لعام 1946.

ولكل ما تقدم يمكن القول ان دستور 1947 ركّز على وضع السلطات في الدولة بيد السلطة التنفيذية فعلياً على حساب السلطة التشريعية، والسلطة القضائية بقيت تتمتع باستقلال في أدائها لمهامها إذ أن القضاة مستقلون بعد تعيينهم ولا سلطان عليهم إلاّ للقانون[12].

ونخلص للقول بان الدستور الأردني لعام 1947 قد ابقى على التشكيل المختلط للسلطة التنفيذية بادخاله أعضاء السلطة التشريعية في ثنايا تشكيل هذه السلطة،الا انه اعطى لمجلس الوزراء صلاحيات تنفيذية متعلقة بالشؤون الداخلية والخارجية للدولة.

الا ان أهم المآخذ على هذا الدستور هو تخويله للسلطة التنفيذية حق إصدار قوانين مؤقتة لا تخضع لرقابة البرلمان او اذا كانت تتعلق بالتزامات الملك العهدية، وحرمان المجلس النيابي من حق الرقابة المالية للموازنة، وفي ظل وجود هذه المآخذ على هذا الدستور بقي الحال على ماهو علية الى ان جاء دستور1952 الذي جاء بتعديلات جوهرية تلافى فيها المشرع بعض المآخذ السابقة.

الفرع الثالث: السلطة التنفيذية في ظل الدستور الأردني لعام 1952

السلطات العامة في الدولة حسب أحكام هذا الدستور جاء النص عليها وكيفية تشكيلها وتحديدها في الفصل الثالث والرابع والخامس والسادس وبينت كيفية ممارسة اختصاصات السيادة؛ ويتضح من خلال استقراء نصوص هذا الدستور وجود ثلاث سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية وان نظام الحكم في الأردن يقوم على أساس التوازن فيما بين هذه السلطات[13].

فلقد اتجه دستور 1952 للأخذ بمبدأ سيادة الأمة سنداً للمادة (24) "الأمة مصدر السلطات وتمارس سلطاتها على الوجه المبين في الدستور".

فالسلطة التنفيذية بموجب هذا الدستور يرأسها الملك كما هو الامر في النظام البرلماني، ويتولاها بواسطة الوزراء، وعملية التوازن في هذا الدستور ما بين السلطات تكون باستقلالية السلطة التنفيذية وثنائية التشكيل، وقد جاء في دستور 1952 نصاً على وجوب التعاون الحتمي ما بين السلطة التنفيذية والتشريعية، حيث تمارس السلطة التنفيذية دور التعاون والوساطة بين الملك ومجلس الامة[14].

وبما ان نظام الحكم يقوم على أساس الفصل بين السلطات فصلاً مرناً كون السلطات متعاونة ولكل منها وسائل تأثير متبادلة تجاه السلطة الاخرى، والسلطة التنفيذية تملك صلاحيات

---

(12) الكسواني، مبادئ القانون الدستوري ،مرجع سابق، ص 187.
(13) الحياري، القانون الدستوري والنظام الدستورين، مرجع سابق، ص579.
(14) شطناوي، مبادئ القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص249، 250.

واسعة سواءً تشريعية أو ادارية أو سياسية حيث تملك حق رسم وتنفيذ السياسة العامـــة للدولـــة وحق ممارسة أمور تشريعية في بعض الحالات.

والملك رئيس السلطة التنفيذية يملك حق تعيين رئيس الوزراء والوزراء سنداً للمـــادة (35) من الدستور التي تنص على انه: "الملك يعين رئيس الوزراء ويعزله ويقبل استقالته ويعين الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم"[15].

والصلاحيات المعطاة للسلطة التنفيذية تباشرها بقرارات وتصدر أنظمة لتنفيذ القوانين حيث نصت المادة (31) من الدستور على انه: "الملك يصدق على القوانين ويصـــدرها ويـــأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط ان لا تتضمن ما تخالف أحكامها"[16].

فالسلطة التنفيذية منحت حق إصدار الأنظمة لمباشرة اختصاصاتها ومهامها كســلطة تنفيذية تسهل وتعمل على ما هو ضروري لانفاذ أحكام القوانين على ارض الواقع[17].

وبموجب هذا الدستور تمارس السلطة التنفيذية الاختصاصات التالية:

1. الأشراف مع الملك على وضع السياسة العامة للدولة والأشراف على تنفيذها.
2. توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزراء والوزارات.
3. إصدار القرارات الإدارية والأنظمة وفقاً للقوانين والأنظمة.
4. إعداد مشروعات القوانين.
5. إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.
6. تنفيذ القوانين والمحافظة على السياسة العامة للدولة[18].

والملك بما انه يرأس السلطة التنفيذية فهو يمارس اختصاصاته بواسطة الإرادة الملكية التي يجب ان تكون موقعة من قبل رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المعنيين بها[19].

ومما يجدر بالملاحظة أن هنالك حالات معينة يمارس الملك اختصاصه بهـــا بـــدون حاجة لتوقيع رئيس الوزراء أو الوزراء على الإرادة الملكية وإن كان الدستور الأردني لم يشير إلى هذه الحالات، مثل حالة إقالة مجلس الوزراء إذ لا يعقل أن يقوم المجلس بالتوقيع على إقالة نفسه، وكذلك في حالة تشكيل حكومة جديدة وتكليف رئيس الوزراء بتشكيلها فإن قرار الملك هنا

---

(15) المادة (35) من الدستور الأردني لعام 1952.
(16) المادة (31) من الدستور الأردني لعام 1952.
(17) شطناوي، المرجع السابق، ص196.
(18) المصدر، المرجع ذاته، ص 220.
(19) الحياري، القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص617.

يعد بمثابة إرادة ملكية لا تحتاج لتوقيع رئيس الوزراء إذ لا يوجد رئيس حتـــى يقـــوم بتوقيـــع الإرادة.

ولما تقدم فأن دستور المملكه الأردنية الهاشمية لعام 1952، قد حاول الابتعاد عن المحاذير الموجودة في دستور 1928و1947 حيث اعطى هذا الدستور نوعاً من الاستقلالية لكل من السلطة التنفيذية والتشريعية في ممارسة مهامها،ولكن لاتصل هذه الاستقلالية لحد العزلة بل ابقى على ايجاد نوعاً من التعاون المشترك بينهما،كما اخذ بمسؤولية الوزراء عن السياسة العامه للدولة واعطاء السلطة التنفيذية حق حل البرلمان في حالات محددة وأبتعد عن التشكيل المختلط الذي اخذت به الدساتير السابقه الا ان من أهم المآخذ عليه انه لم يحظر على أعضاء البرلمان الدخول في عضوية السلطة التنفيذية وهذا يشكل تعارضاً حقيقيا ًمع الأنظمة الديمقراطية الحديثه لكون عضو مجلس الشعب يجب ان يكون مراقباً لعمل الحكومة، ويجب عدم الجمع بين منصب الوزارة وعضوية البرلمان، كما يؤخذ على هذا الدستور انه ترك تحديد صلاحيات مجلس الوزراء لمجلس الوزراء ذاته وهو امر لا يعقل لانه يخشى من التعسف والاستبداد والتعدي على صلاحيات السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الاصيل في عملية التشريع.

وإن كان البعض يرى بأنه لا يوجد محاذير من دخول عضو البرلمان في مجلس الوزراء فإن ذلك لن يؤثر على عملية في السلطة التشريعية.

وخلاصة ما تقدم فإن المتتبع لتشكيل السلطة التنفيذية في ظل الدساتير الأردنية المتعاقبة يلاحظ بأن هذه السلطة كنت سابقاً عبارة عن مجلس استشاري فقط، وأن كافة الاختصاصات ممنوحة للأمير يمارسها بإرادة أميرية وحده بالتعاون مع المعتمد البريطاني، وأن صلاحيات الوزراء هي صلاحيات استشارية ولكن مع مجيء دستور 1947 فقد تطور اختصاص هذه السلطة ليشمل اختصاصات تنفيذية وكذلك منحها صلاحيات في الميدان التشريعي في بعض الحالات، ولكن دستور 1952 قد ركز على بلورة مفهوم السلطة التنفيذية بالشكل الدقيق وأعطاها استقلالية شبه كاملة في أداء المهام المناطة بها وإيجاد نوع من الرقابة المتبادلة ما بين السلطة التشريعية والتنفيذية.

المطلب الثاني: السلطة التنفيذية في الدساتير المقارنة

من خلال هذا المطلب ستكون دراستنا للسلطة التنفيذية وتكوينها واختصاصاتها في التشريعات المقارنة، وذلك مقارنة مع النظام الدستوري الأردني، كدراسة مفصلة لهذه السلطة سواءً في الدساتير التي تأخذ بالنظام النيابي أو نظام حكومة الجمعية أو النظام الرئاسي، كما نحاول الوقوف على طريقة تشكيل السلطة التنفيذية في التشريعات المقارنة، مقارنة مع طريقة تشكيل السلطة التنفيذية في دستور المملكة الأردنية الهاشمية السابق ذكره، وبيان نوع النظام السياسي الذي اعتنقه كل دستور من هذه الدساتير،مع الوقوف على أهم الصلاحيات التي منحت لهذه السلطة ،وهل تم منحها دوراً رقابياً على أعمال السلطة التشريعية أم لا؟.

كما نحاول بيان أهم الوظائف التشريعية التي تم منحها للسلطة التنفيذية في الحالات والظروف التي تستوجب ذلك ،كما هو الامر في حالة حل السلطة التشريعية او لكون المجلس التشريعي غير منعقد.

بالاضافة الى بيان الصلاحيات التشريعية التي تملكها السلطة التنفيذية في مجال التقدم بمشاريع القوانين لما تراه من أمور هامه تستوجب التشريع.

وعليه ستكون دراستنا لهذا المطلب من خلال ثلاثة فروع على النحو التالي:

الفرع الأول:السلطة التنفيذية في الدستور الأمريكي لعام 1789:

في دراسة السلطة التنفيذية وتشكيلها في دستور الولايات المتحدة الأمريكية سنلاحظ بانها تختلف عن تشكيل هذه السلطة في الدساتير المقارنة،وذلك لكون رئيس السلطة التنفيذية هو رئيس الجمهورية الذي يجمع بدوره ما بين منصب رئيس الدولة ورئيس الحكومة.

كما سنحاول معرفة طريقة اختيار رئيس السلطة التنفيذية ،وأهم الاختصاصات المناطة بهذه السلطة، والمسؤول عن السياسة العامة للدولة،هل يسأل رئيس الدولة امام البرلمان ام ان هذه المسؤولية من نوع أخر؟.

مع بيان صلاحيات السلطة التنفيذية في مجال التشريع وبيان نوع النظام السياسي الذي اعتنقه الدستور الأمريكي.

ووفقاً لدستور الولايات المتحدة الأمريكية يعد رئيس الدولة هو رئيس السلطة التنفيذية والحكومة ويتم اختيار الرئيس بواسطة الاقتراع المباشر؛ لان الاحزاب منظمة وبمجرد انتهاء عملية الاقتراع يتم اختيار رئيس الجمهورية وذلك لكون مندوبي كل حزب ملزمون باعطاء اصواتهم لمرشح الحزب الذي ينتمون اليه.

وبما ان رئيس الجمهورية هو رئيساً للحكومة يمارس نشاطاً فعلياً، حيث يمارس رئاسة الدولة والحكومة ورئيساً لجميع موظفي الدولة الفيدرالية وله حق تعيين واعفاء الموظفين الذين يعاونونه من مناصبهم.

وبما ان رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنفيذية بواسطة المعاونين له من الوزراء إلاّ ان الرئيس ليس له ان يتقيد بآراء الوزراء لأنه وحده من يتولى مباشرة السلطة التنفيذية[20].

وعملية انتخاب الرئيس تكون على مرحلتين، حيث تقوم كل ولاية باختيار عدد من المندوبين مساوياً لعدد الشيوخ والنواب الذين يمثلونها في الكونجرس ثم يقوم المندوبين بانتخاب الرئيس ونائبه بطريقة سرية واذا حصل على الأغلبية المطلقة يصبح رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية[21].

وبما ان رئيس الولايات المتحدة الأمريكية هو رئيساً للحكومة فهو بالتالي الرئيس الوحيد ولا يوجد بجانبه مجلس وزراء بالمعنى الدستوري المعروف في النظام البرلماني ولا يمكن للوزراء ان يقوموا بإصدار قرارات مستقلة عن الرئيس لمباشرة اختصاصات السلطة التنفيذية بل ان وجود المجلس الذي يجتمع معه الرئيس لأجل المشاورة بشأن امر من الأمور لا يملي رأياً على الرئيس الذي ينفرد وحده باتخاذ القرار في الموضوعات محل التشاور.

وان عملية الجمع بين وظيفة وصفة رئيس الدولة ورئيس الحكومة هي احدى أهم السمات المميزة للنظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية وذلك لأجل تقوية وتعزيز سلطات الرئيس، إلاّ ان نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، يقوم على أساس الفصل شبه المطلق بين السلطات، فلا يملك الرئيس اية سلطة تجاه الكونجرس والعكس صحيح[22].

---

(20) العطار، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 328.
(21) عثمان، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص220.
(22) عويدات، النظم الدستورية، مرجع سابق، ص213.

وبموجب احكام الدستور الأمريكي يقع على عاتق الرئيس مهمة تنفيذ القوانين واتخاذ التدابير اللازمة لانفاذها والرئيس لا يمارس السلطات بمفرده بل يعاونه في ذلك الكونجرس.

إلاّ أن السلطة التنفيذية يتولى بموجبها الرئيس حماية الدستور وتطبيق القوانين ويتعدى الامر إلى حد اقتراح مشاريع القوانين وتعيين الوزراء المعاونين له.

كما يمارس الرئيس حق إصدار الأوامر والأنظمة ولا يملك الرئيس ان يدعو البرلمان للانعقاد اثناء أدوار الانعقاد العادية أو تأجيل أدوار الانعقاد وذلك تأصيلاً لمبدأ الفصل المطلق بين السلطات الذي اخذ به الدستور الأمريكي[23].

والسلطة التنفيذية بموجب هذا الدستور تستقل عن السلطة التشريعية فلا يمكن ان يتم الجمع بين عضوية البرلمان والوزراء ولا يجوز للسلطة التشريعية ان تتدخل في السلطة التنفيذية ولا يمكن ان توجّه الاسئلة أو الاستجوابات أو طرح الثقة بالحكومة.

إلاّ ان الرئيس بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية يملك حق الاعتراض التوقيفي على القوانين التي تصدر عن الكونجرس (حق الفيتو) وحق إصدار اللوائح التنفيذية لتنفيذ القوانين كمشاركة بالأعمال التشريعية.

إلاّ ان الفصل التام بين السلطات لا يمنع السلطة التشريعية والكونجرس من حق الاتهام الجنائي للرئيس ومساعديه وكبار الموظفين من قبل مجلس النواب.

وعليه فان نظام الفصل التام والمطلق بين السلطات هو مذهب غير دقيق لان الفصل التام بمعناه الحرفي امراً مستحيلاً[24].

ورئيس الجمهورية هو صاحب السلطة والسياسة التنفيذية فلا مجال لان يكون معه مجلس وزراء، لان الوزراء في هذا النظام هم رؤساء اداريون ولا تملك السلطة التنفيذية في هذا النظام حق التشريع وإصدار القوانين واقتراحها بل تملك حق الاعتراض إلاّ ان التعاون بين السلطات التشريعية والتنفيذية يكون من خلال لجان برلمانية توفق بين رئيس الجمهورية والبرلمان[25].

---

(23) الخطيب، الوسيط في النظم السياسية ، مرجع سابق، ص370.
(24) الخطيب، الوسيط في النظم السياسية ، مرجع سابق ص 372.
(25) السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط1، 1949، ص 177.

وبما ان رئيس الدولة في النظام الرئاسي هو الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية، فانه يجب علينا ان نتساءل عن مظاهر رئاسته للسلطة التنفيذية فعلياً، فرئيس الدولة هو رئيس الوزراء مما يعني عدم وجود مجلس للوزراء وانما الوزراء الموجودين هم خاضعين لسياسة الرئيس اذ يستقل وحده برسم السياسة العامة للدولة، وبالتالي فإن رئيس الوزراء هو مجرد اداة لتنفيذ سياسة الرئيس(26).

والرئيس في ممارسته لصلاحياته واختصاصاته يكون مستقلاً عن البرلمان لطالما هو يستمد صلاحياته من الشعب ويمارس السلطة الادارية وحق تعيين كبار الموظفين، ولكن هنالك حالة خاصة للرئيس في ميدان السلطة التشريعية بلفت نظر البرلمان إلى العناية بتشريع معين، إلاّ ان الرئيس يشترك معه مجلس الشيوخ في بعض الاختصاصات كحق تعيين الموظفين من الدرجات العليا(27).

كما أن الرئيس يملك صلاحيات تشريعية بدعوة البرلمان للانعقاد اثناء أدوار الانعقاد غير العادية ويملك حق اقتراح مشاريع القوانين بتوجيه رسائل للكونجرس وتقديم توصياته على شكل رغبات لا تلزم البرلمان، وفي المجال المالي سمح الدستور لوزير الخزانة الاتصال بالبرلمان وتقديم تقارير مالية(28).

وتأسيساً على ما تقدم، فقد رأينا ان السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية يرأسها رئيس الدولة ولم يأخذ بثنائية تشكيل هذه السلطة، ولم يفصل ما بين منصب رئيس الدولة ورئيس الوزراء لانه لا يوجد رئيس وزراء في النظام الرئاسي الذي اعتنقه الدستور الأمريكي، مما يشير الى ان هذا الدستور قد اعتنق النظام الرئاسي الذي يقوم على أساس الفصل المطلق بين السلطات.

كما ان رئيس الدولة هو الذي يباشر السلطة الفعلية ولا يخضع لآراء الوزراء وتوجيهاتهم بل يباشر أعماله بشكل مستقل، ويترتب على الاخذ بهذا النظام عدم مسؤولية السلطة التنفيذية امام مجلس الشعب ،حيث لا تملك السلطة التشريعية حق طرح الثقة بالحكومة،وبالمقابل

---

(26) خليل، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص397.
(27) خليل، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص407.
(28) البنا، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق، ص390

لا يملك الرئيس ان يتدخل في أعمال السلطة التشريعية تحقيقاً لمبدأ الفصل المطلق بين السلطات باستثناء حالات الاتهام الجنائي للرئيس والوزراء.

ولما تقدم فقد لاحظنا ان ما أخذ به دستور الولايات المتحدة الأمريكية يختلف تماماً عما هو عليه الامر في دستور المملكة الأردنية الهاشمية الذي يفصل بين منصب رئيس الوزراء ورئيس الدولة ويقيم نوعاً من الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، ولا يمنع من تدخل السلطة التنفيذية في أمور التشريع في بعض الحالات.

الفرع الثاني: السلطة التنفيذية في الدستور الفرنسي لعام 1958:

ولدراسة السلطة التنفيذية في دستور الجمهورية الفرنسية الحالي ،لا بد من التعرض لبيان كيفية تشكيل هذه السلطة، وأهم الاختصاصات المناطة بها،وبيان فيما اذا كان هذا الدستور قد اخذ بثنائية تشكيل السلطة التنفيذية وعمل على الفصل ما بين منصب رئيس الدولة ورئيس الوزراء ام لا؟ ام انه عمل على الدمج ما بين هذين المنصبين وأوكل السلطة الفعلية وممارستها لرئيس الدولة؟.

كما سنلاحظ ان السلطة التنفيذية تملك صلاحيات واسعة في مجال التدخل بأعمال السلطة التشريعية وان لها دورا بارزاً في وضع نهاية لعمر المجلس التشريعي؛ لكون هذه السلطة كما سنرى تملك حق حل البرلمان ضمن حالات دستورية ورد النص عليها اذا ما توافرت يكون مصير هذا المجلس الحل النهائي.

والمتأمل للدستور الفرنسي، يلاحظ انه هذا الدستور يقوم على أساس مبدأ الاقتراع العام في نشأة السلطة التشريعية والفصل شبه التام بين السلطتين بحيث يقوم البرلمان والحكومة كل منهما باختصاصه وعلى مسئوليته التامة ووجوب مسؤولية الحكومة امام البرلمان[29]. أي أنه يأخذ بنظام وسط ما بين النظام الرئاسي ونظام الاندماج بين السلطات.

ولقد أخذ دستور 1958 للجمهورية الفرنسية بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ورئيس الوزراء حيث لم يكن لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1946 اية سلطة فعلية أما في الدستور الحالي لعام 1958 اصبح رئيس الجمهورية يمارس سلطة فعلية كونه

---

(29) عويدات، النظم الدستورية، مرجع سابق، ص303.

السلطة العامة في البلاد، واما الحكومة فقد كان لها اليد العليا بإدارة شؤون الحكم باعتبار كونها منبثقة عن الإرادة البرلمانية، إلاّ انها اصبحت خاضعة لسلطة الرئيس والبرلمان معاً[(30)].

ولرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين وحق توقيع المراسيم والقرارات التشريعية وتعيين الموظفين وهذه الاختصاصات مقيدة بوجوب توقيع الوزير المختص عليها.

ويملك رئيس الجمهورية حق تعيين الوزراء وإقالتهم من مناصبهم باستثناء الرئيس لان رئيس الوزراء ما دام متمتعا بثقة البرلمان لا يجوز إقالته من منصبه، والحكومة تُسأل عن السياسة العامة للدولة واوجب الدستور لقبول اقتراح اللوم، أن يكون موقعاً من عشرة أعضاء من السلطة التشريعية ورئيس الجمهورية له حق حل البرلمان ودونما حاجة لان يوقع قراره من أي شخص اخر[(31)].

ومن الدول التي أخذت بهذا النظام حكومة الجمعية الفرنسية حيث اعطي للسلطة التنفيذية حق حل البرلمان ونادى الفقهاء بضرورة عدم الأخذ به لتعارضه مع مبدأ سلطان الامة، لأن النظام الفرنسي يقوم على أساس الانتخاب حيث ينتخب المجلسان رئيس الجمهورية وبالتالي إذا منح الرئيس حق حل المجلس، فكأنما الأمر هو عزل الوكيل لموكله وهذا ما لا يمكن تصوره واقعاً وقانوناً[(32)].

إلاّ ان حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان يكون في حالات محددة وهي:

أولاً: حالة ما إذا قام نزاع بين الوزراء ومجلس النواب ولم يفلح الوزراء في اقناع المجلس بوجهة نظرهم يجوز حل المجلس.

ثانياً: اختلاف وجهات النظر بين الشعب والمجلس فاذا ما بقي متمسكاً برأيه يكون مصيره الحل.

ثالثاً: حق الحل في كل مسألة يتوقف عليها تغيير جوهري في نظام الانتخاب أو القانون الأساسي[(33)].

---

(30) محسن خليل، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص324-325.
(31) عويدات، النظم الدستورية، مرجع سابق، ص308.
(32) صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص615.
(33) المصدر، المرجع ذاته، ص618.

ورئيس الدولة وان كان رئيساً للسلطة التنفيذية فان من يوكل اليه فعلياً القيام بمهام السلطة هم الوزراء الذين يكونون مسؤولين امام البرلمان بدلاً من الرئيس، وعلى الرغم من ان الدستور الحالي لجمهورية فرنسا قد جعل ثنائية الجهاز التنفيذي هي الصيغة السائدة فيه، إلاّ انه جعل ميزان القوى لصالح الرئيس الذي يمارس السلطة فعلياً بدلاً من البرلمان كما كان سائداً في السابق[34].

إلاّ ان السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة تمارس صلاحيات تشريعية تتمثل بإصدار القوانين بعد إقرارها من البرلمان، وحق الرئيس بالاعتراض على مشاريع القوانين، وحق الطلب من البرلمان المداولة في القانون وحق فض أو دعوة البرلمان في أدوار الانعقاد غير العادية وحق حل البرلمان بعد التشاور مع رئيس الوزراء ورئيس مجلس البرلمان.

وثنائية السلطة التنفيذية تعني وجود طرفين لهذه السلطة الطرف الأول رئيس الجمهورية والوزارة هي الطرف الثاني التي تتكون بدورها من الوزير الأول (رئيس الوزراء) وأعضاء الوزارة ويحظر على أعضاء الوزارة اشغال أية أعمال برلمانية ويفقد حقه في عضوية البرلمان إذا ما شغل منصب الوزارة[35].

وبما ان مجلس الوزراء يسأل عن السياسة العامة للدولة مسؤولية تضامنية امام الجمعية الوطنية، إلاّ أن رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء يملكان حق اقتراح القوانين.

وقد اعطي مجلس الوزراء صلاحية تشريعية على الرغم من ان هذه الاختصاصات هي للسلطة التشريعية ومنحها الدستور حق إصدار لوائح ادارية والسلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الاصيل في التشريع والسلطة التنفيذية صاحبة التشريع الفرعي.

وخلاصة ما تقدم ان السلطة التنفيذية في الدستور الفرنسي تقوم على ثنائية التشكيل لوجود رئيس دولة غير مسؤول ومجلس وزراء مسؤول امام البرلمان عن تنفيذ السياسة العامة للدولة.

---

(34) خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص324.
(35) خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص329.

إلا ان رئيس الوزراء لديه حصانه ضد الإقاله، حيث يملك رئيس الدولة أقالـــة مجلـــس الوزراء بأستثناء الرئيس الذي اذا تم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية لا يمكن اقالتـــه مـــا دام متمتعاً بثقة البرلمان .

وأعطى هذا الدستور صلاحيات واسعه للسلطة التنفيذية في حل مجلس البرلمان أذا مـــا حصل خلاف ما بينهما وفي حالة ما أذا حصل خلاف ما بين الشعب والبرلمان وبقي متمســـكا برأيه أو حصل أي تغيير جوهري في القانون الأساسي(36).

ولعل هذا الدستور كبقية الدساتير الأخرى أعطى للسلطة التنفيذية حق التدخل في أعمال السلطة التشريعية،وحق اقتراح مشاريع القوانين ليتم عرضها على المجلس مع اعطاء الســـلطة التشريعية حق محاسبة السلطة التنفيذية عن الاخطاء والأعمال التي يرتكبها الوزراء أثنـــاء اداء مهامهم.

وبالتالي فان ما اخذ به دستور الجمهورية الفرنسية يكاد يشبه الى حد ما مـــا اخـــذ بـــه دستور المملكة الأردنية الهاشمية في مجال العلاقة ما بين السلطة التشريعية والتنفيذية وفي مجال التدخل بأعمال السلطة التشريعية إلى حد ما باستثناء طريقة تشكيل السلطة التشريعية في الأردن وخاصة مجلس الأعيان وكذلك تبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في الدستور الفرنسي.

الفرع الثالث: السلطة التنفيذية في الدستور المصري لعام 1971:

ومن خلال هذا الفرع نحاول بيان تشكيل السلطة التنفيذية في الدستور المصـــري لعـــام 1971م وبيان طريقة التشكيل، وهل اعتنق هذا الدستور النظام البرلماني في تشـــكيل الســـلطة التنفيذية؟ ام انه اعتنق النظام الرئاسي؟ ام انه اخذ بنظام حكومة الجمعية النيابية الذي يعتمد على اندماج السلطات؟.

كما سنحاول بيان الاختصاصات المناطة بهذه السلطة، وبيان المسؤول عن تنفيذ السياسة العامه للدولة، وبيان اوجة التعاون ما بين هذة السلطة والسلطة التشـــريعية، ومـــا هـــي أهـــم الاختصاصات التي تم منحها لهذه السلطة اثناء غياب السلطة التشريعية؟.

---

(36) عثمان، النظم السياسية، مرجع سابق، ص276–277.

وفي هذا الفرع سنتعرف على صلاحيات رئيس الدولة وما يملكة تجاه السلطة التنفيذية، هل يملك حل مجلس الوزراء؟ ام ان هذا المجلس يبقى مستقلا" اثناء القيام بالوظائف المناطة به؟.

ان دستور الجمهورية المصرية لعام 1971 الحالي اخذ بنظام الحكم البرلماني كنظام سياسي يقوم على أساس رئاسة السلطة التنفيذية واعطاء الغلبة لرئيس الدولة، فقد نصت الدستور المصري في المادة (153) على ما يلي "تكون الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة وتتكون الحكومة من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويشرف رئيس الوزراء على أعمال الحكومة"[37].

وعليه فانه يبدو من خلال هذا النص وجود ثنائية في تشكيل المجلس والسلطة التنفيذية تسأل مسؤولية مشتركة امام مجلس النواب عن أعمالها اما رئيس الدولة فهو ليس مسؤولاً[38].

تقليدياً النظام البرلماني كان يرى ان الرئيس هو مجرد رمز ولا يشارك فعلياً في أعمال السلطة التنفيذية إلاّ ان تطور هذا النظام اصبح يملي علينا الاعتراف للرئيس بدور بارز في ممارسة السلطة حيث قضت المادة (137) بأن: "يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين في الدستور"[39].

فرئيس الدولة أو الجمهورية يقوم بتعيين الوزراء ورئيس الوزراء وله حق اعفاءهم من مناصبهم، كما يملك حق الاعتراض على مشاريع القوانين وحق اقتراحها وهذا يعد احدى مظاهر التعدي على اختصاص السلطة التشريعية، لأن البرلمان عندما يقوم بإقرار قانون ما أو يوافق عليه يقوم بإرساله لرئيس الدولة للموافقة عليه ونشره، فاذا لم يوافق عليه انتهى وجود المشروع، ولكن إذا تم اقراره من المجلس ثانية يعد الاقرار اسقاطاً للاعتراض التوقيفي لرئيس الدولة تعطى الغلبة هنا لإرادة البرلمان أما رفض التصديق على القانون هو اعدام نهائي لوجوده ولكن هذه الحالة لا وجود لها في دستور الجمهورية العربية المصرية[40].

---

(37) المادة (153) دستور الجمهورية المصرية لعام 1971.
(38) خليل، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص399.
(39) المادة (136)، دستور الجمهورية المصرية لعام 1971.
(40) خليل، القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص402.

ويمارس رئيس الدولة اختصاصات تتعلق بحق إصدار اللوائح والأنظمة التنفيذية للقوانين الصادره تسهيلا لتنفيذها على ارض الواقع وهنالك رأي للمحكمة الدستورية العليا في مصر ان السلطة التنفيذية لا تتولى التشريع بل تقوم باختصاصها الأساسي وهي مهمة تنفيذ القوانين، إلاّ انه أعمالاً لمبدأ التعاون ما بين السلطات اجاز للسلطة التنفيذية حق ممارسة التشريع في حالات تكاد تكون محدودة[41].

وتشكيل السلطة التنفيذية يعني ان كل موظف ابتداءً من اصغر موظف فيها يوكل اليه مهمة تنفيذ القوانين، ورئيس الدولة يملك حق اقتراح مشاريع القوانين وحق دعوة البرلمان للانعقاد في أدوار الانعقاد العادية أو غير العادية وحق إصدار القوانين اوا لاعتراض عليها وحقه في حل مجلس الشعب والشورى.

ومبدأ ثنائية السلطة التنفيذية الذي اخذ به دستور 1971 هوا عمالاً لمبدأ الحصانة لرئيس الدولة لكي يعفى من المسؤولية اثناء ممارسة المهام المتعلقة بإدارة شؤون الدولة ولا يسأل وانما توكل المسؤولية إلى مجلس الوزراء والوزراء[42].

وبموجب التعديلات التي طرأت على دستور الجمهورية المصرية فإن أعضاء مجلس الشورى يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية وهو يشبه إلى حد كبير مجلس الأعيان في النظام السياسي الأردني ويوكل إليه مهام تشريعية إلى جانب مجلس الشعب.

إلاّ ان حق رئيس الجمهورية في مباشرة المهمة التشريعية كحق اقتراح القوانين والاعتراض عليها فالاعتراض هنا هو إما مطلقاً أو نسبياً، مطلقاً إذا ما تطلب إصدار القانون عدم اعتراض الرئيس أو موافقته على القانون، أما مسألة الاعتراض النسبي كحق الاعتراض على مشروع قانون ثم يعاد للمجلس ليقره من جديد ثم يحال للرئيس ويجب إصداره على الرغم من الاعتراض[43].

والسبب الذي يفسّر لنا منح الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية هو ان هذه السلطة بحكم طبيعة عملها ولكونها اكثر إحتكاكاً بالواقع العملي ومن خلال ذلك تكون الاقدر على معرفة الاحتياجات التشريعية لكل ما يستجد من أمور.

---

(41) الطماوي، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص476.
(42) العطار، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص588.
(43) الحلو، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص268.

وفي حالة الظروف الاستثنائية فقد خول الدستور رئيس الجمهورية حق جمع كل السلطات بيده. كما يملك رئيس السلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان للانعقاد أو حل البرلمان، ولو قبل الموعد المحدد في الدستور وان كان ذلك يعد من قبل البعض انه تدخل في سير العمل البرلماني، إلاّ انه يمكن القول ان السبب في ذلك ان دستور 1971 يأخذ بالنظام البرلماني الذي يقوم على أساس الفصل المتوازن بين السلطات، وإعمالاً لمبدأ الرقابة ما بينها وكسلاح تتخذه هذه السلطة ضد البرلمان في حالة سحب ثقته من الحكومة لحلها[44].

ونخلص للقول ان الدستور المصري أخذ بالنظام البرلماني في تشكيل السلطة التنفيذية الذي يفصل بين منصب رئيس الدولة ورئيس الوزراء ، وينفذ مجلس الوزراء السياسه العامه للدولة ويقع على عاتقه المسؤوليه امام السلطة التشريعية، كما تم منح الرئيس حق تعيين عدد من أعضاء مجلس الشعب ولعل هذا يعد من أهم الأنتقادات على الدستور المصري في تشكيل السلطة التشريعية ؛لكون ذلك تدخلاً صارخا من السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية ولكون الأعضاء الذين تم تعيينهم من الرئيس سوف تكون آراؤهم مرتبطه بما تمليه عليهم سياسة السلطة التنفيذية التي قامت بتعيينهم .

وأعطي للسلطة التنفيذية حق مراقبه أعمال السلطة التشريعية ؛تحقيقاً لمبدأ الفصل المرن بين السلطات،ولمنع استبداد كل سلطة في المغالاه فيما تملكه من صلاحيات .

ومقارنةً مع ما أخذ به دستور المملكة الأردنية الهاشمية نلاحظ ان الدستور المصري قد اعطى لرئيس الجمهوريه حق تعيين عدد من اعظاء مجلس الشعب وهو كما اسلفنا من أهم الانتقادات على الدستور المصري، الا ان ذلك يشبه لحد ما ما أخذ به الدستور الأردني خاصة في تشكيل مجلس الاعيان، وفيما عدا ذلك فالأختصاصات المناطة بالسلطة التنفيذية تكاد تكون متشابهة مع ما هو مأخوذ به في الدستور الأردني لعام 1952م .

ومن خلال ما تقدم وبعد دراسة السلطة التنفيذية في ظل الدساتير المقارنة الدستور الأمريكي والفرنسي والمصري فقد لاحظنا أن هذه السلطة في ظل الدستور الأمريكي والذي يعمل على الفصل ما بين السلطات لم يعطيها استقلالية تامة وإن أدق هذه الدساتير الدستور

(44) صابر الحسيني ومحمود الجندي، الوجيز في القانون الدستوري المقارن، ط1، 1998، ص130,131.

الفرنسي عام 1958 الذي اعتمد بدوره نظام التعاون بين السلطات وأخذ بما سار عليه المشـــرع الأردن في دستور 1952 في مجال العلاقة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

المبحث الثاني: السلطة التشريعية في التشريع الأردني والمقارن

وفي هذا المبحث سنتوقف عند دراسة السلطة الأهم في معظم التشريعات المقارنة وهي السلطة التشريعية التي تعتبر السلطة الأم لكل القوانين والتشريعات الصادرة فهي منبع التشريع وهي السلطة التي تجسد الديمقراطية عملياً، لانها سلطة تتكون من أعضاء هم من الشعب يختارهم ليمارسوا عنه عملية التشريع لكل ما يستجد من أمور، ويعبر عن آرائهم في كل ما هو متعلق بالسياسة العامة للدولة، وهذه السلطة تملك حق رقابة السلطة التنفيذية فيما تمارسه من أعمال وصلاحيات.

وعليه ستكون دراستنا للسلطة التشريعية وتشكليها والمهام الموكولة اليها دراسة تحليلية ومقارنة لهذه السلطة ما بين التشريع الأردني والتشريعات المقارنة ولما تقدم ستكون دراستنا لهذا وذلك من خلال ثلاثة فروع كما يلي:

المطلب الأول :السلطة التشريعية في التشريع الأردني

السلطة التشريعية أو مجلس الأمة كما يطلق عليها في الدستور الأردني لعام 1952 الحالي، وهذه السلطة هي السلطة الثالثة إلى جانب السلطة التنفيذية والقضائية في الاردن، والسلطة التشريعية أو مجلس الامة قد مر بمراحل تطور متعددة بدءاً من تأسيس امارة شرق الاردن لعام 1921 وحتى الوقت الحالي، وقد صاحب هذا التطور اختلافاً متواليا في التشكيل، وعدد اعضاء المجلس والصلاحيات المعطاة لهذه السلطة ومدى التوازن ما بينها وما بين السلطات الاخرى تبعاً للتطور السياسي الذي شهدته الساحة الأردنية على مر العقود السابقة، وتبعاً لتطور مفهوم دولة المؤسسات والقانون وترسيخ هذا المبدأ في الدستور الاردني، لذلك ستكون دراستنا لهذا الموضوع من خلال ثلاثة فروع وعلى النحو التالي:

الفرع الأول: السلطة التشريعية في ظل القانون الأساسي لعام 1928

من خلال هذا الفرع سنتعرض لدراسة السلطة التشريعية في ظل القانون الأساسي لعام 1928، وما هي الاختصاصات المناطة بهذه السلطة وتشكيلها ومدى الاختلاف ما بين هذه السلطة والسلطة التنفيذية، ومن خلال الرجوع لنصوص القانون الأساسي لامارة شرق الأردن لعام 1928 أن تشكيل السلطة التشريعية يكون تشكيلاً مختلطاً من السلطة التنفيذية والتشريعية معاً،حيث تنص الماده 45 منه على ما يلي" تناط السلطة التشريعية بالمجلس التشريعي والأمير ويتألف المجلس التشريعي من ممثلين منتخبين طبقاً لقانون الانتخاب الذي ينبغي أن يراعى فيه

التمثيل العادل للأقليات، ورئيس الوزراء واعضاء مجلس النظار الاخرين الذين لم ينتخبوا ممثلين "مدة المجلس التشريعي ثلاث سنوات"[1].

فمن خلال هذا النص نلاحظ أن تشكيل السلطة التشريعية في الأردن كان منوطاً بالمجلس التشريعي والأمير، والأمير من خلال هذا النص يباشر وظيفة وليس حقاً له بواسطة وزرائه ومن خلال هذا التشكيل يتبين أن عملية التشريع هي عملية مزدوجة لا تمارس إلاّ بواسطة المجلس التشريعي والأمير[2].

والانتخاب كان على درجتين حيث نلاحظ أن هنالك أعضاء معينين وقسم آخر يتم انتخابهم وألاعضاء المعينين هم رئيس الوزراء والوزراء.

والعملية التشريعية تتكون من ثلاثةعناصر اقتراح ومناقشة وتصديق، وتكون سلطة الامير مقتصره على مرحلة التصديق واصدار القانون ونشره، ولكن لا يسري القانون ما لم يوافق عليه الامير ومرو شهر على نشره في الجريدة الرسمية، إلاّ انه يمكن للأمير بموافقة المعتمد البريطاني (مندوب الملك البريطاني) على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر، على أن الامير يوجد معه مهلة سنة واحدة من تاريخ رفعه إليه أن يوافق على القانون أو رفضه مع الاسباب[3].

كما يملك الامير سلطة وضع التشريع اللازم لانجاز التزامات الملك العهدية اذا ما رفض المجلس التشريعي اجازة هذا القانون، ولما تقدم نلاحظ أن سلطة المجلس التشريعي في مجال سن القوانين هي سلطة شكلية والسلطة الفعلية الحقيقية تكون بيد الامير لأنه لا يمكن لهذا المجلس أن يصدر أي قانون بدون موافقة الامير[4].

وخاصة الالتزامات المترتبة على بنود المعاهدة الأردنية البريطانية التي رتبت التزامات عهدية على عاتق الأمير لصالح حكومة الانتداب البريطاني.

فلقد لاحظنا أن هذا المجلس من حيث تشكيله ومن حيث صلاحياته هو مجلس لا يمكن له القيام بمهامه بدون موافقة السلطة التنفيذية، لانها في الاساس تلعب دوراً بارزاً في تشكيله وتدخل هي ايضاً في ثنايا تشكيل المجلس والذي يرأس هذا المجلس هو الأمير.

(1) شطناوي، مبادئ القانون الدستوري ، مرجع سابق،ص 153.
(2) الكسواني، مبادئ القانون الدستوري ، مرجع سابق ص166.
(3) الكسواني، مبادئ القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص 167.
(4) المؤسسة التشريعية في العالم العربي، مركز بحوث الدراسات السياسية، جامعة القاهرة، المؤسسة التشريعية، المملكة الأردنية الهاشمية، ورقة عمل مقدمة من هاني محمد اللوباني،ص225.

وهذا المجلس لا يملك حق اقتراح القوانين بل يكون دوره قاصراً على ما يعرض عليه من قوانين (مشاريع قوانين) من السلطة التنفيذية، وقد خول الامير سلطة اصدار قوانين مؤقتة بصفة عاجلة وذلك لاجل الاتفاق على امور غير مصدق عليها في الميزانية وعلى الرغم من أن المجلس التشريعي يملك صلاحيات مالية من حيث عدم جواز فرض أي ضريبة إلاّ بقانون، إلاّ أن الامير من خلال اصدار قانون مؤقت يمكن أن يمارس هذه الوظيفة(1).

وتأسيساً على ما تقدم نلاحظ أن صلاحية اصدار قانون مؤقت قد تضعف الصلاحية التشريعية للمجلس حيث يمكن أن تمارس المهام الموكولة لهذا المجلس بواسطة الامير ولعل في ذلك تعدياً واجحافاً بحق السلطة التشريعية.

فهذا المجلس بحكم تكوينه يتكون من نوعين من الاعضاء قسم منهم منتخب انتخاب حسب أحكام قانون الانتخاب مع مراعاة حق تمثيل الاقليات، أمّا الاعضاء المعينين فهم الوزراء ورئيس الوزراء وهم أعضاء في المجلس. وقد يكونوا من خارج المجلس وعندها يكونوا أعضاء بحكم عملهم في المجلس واذا استقال الوزير لاي سبب فقد عضويته من المجلس بخلاف عضو المجلس المنتخب الذي يبقى عضو في المجلس التشريعي ولو اصبح خارج الوزارة لأي سبب(2).

ويترأس هذا المجلس الامير وفي حال غيابه يكون الرئيس هو رئيس الوزراء أو اكبر الاعضاء سناً وذلك حسب المادة 32 من الدستور والتي تنص على انه:" ينعقد المجلس برئاسة رئيس الوزراء أو من يعينه من الأعضاء غير المنتخبين عند تغيبه وعند غيابهما يتولى الرئاسة اكبر الاعضاء سناً من غير المنتخبين، ومدة المجلس هي ثلاثة سنوات في كل سنة دورة عادية واحدة، مدتها ثلاثة اشهر يمكن أن تجدد بارادة اميرية لمدة لا تزيد على ثلاثة اشهر".

وكما اسلفنا هذا المجلس من حيث تكوينه قد اشرك أعضاء السلطة التنفيذية في التشكيل بحيث اصبح يضم أعضاء من كلا السلطتين، ولجأ للأخذ بالنظام الرئاسي من حيث انه قد جعل السلطة التنفيذية لا تسأل أمام مجلس النواب أو المجلس التشريعي تطبيقاً لمبدأ الفصل المطلق بين السلطات.

أي أن هذا المجلس في تشكيله قد اشرك أعضاء السلطة التنفيذية والأمير بحق المشاركة في اعمال السلطة التشريعية، إلاّ أن هذا الدستور قد خلط بين السلطة التشريعية والتنفيذية، بجعله رئيس الوزراء، أو اكبر الوزراء سناً رئيساً للمجلس إلاّ أن أعضاء هذا

---

(1) الكسواني، المصدر، المرجع ذاته، ، ص 167.

(2) شطناوي، مبادئ القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص 155.

المجلس يتمتعون بحصانة برلمانية، فيما يبدونه من آراء وما يمارسونه من نشاطات ومهام تقع على عاتقهم.

كما أن هذا المجلس لا يملك حق اقتراح القوانين على الرغم من أنها الوظيفة الاساسية لهذا المجلس بل انيط هذا الامر بالسلطة التنفيذية ويقتصر حق المجلس التشريعي على اجازة مشروع القانون المعروض عليه، وحق اقراره إلاّ انه لا ينفذ كقانون إلاّ بعد مصادقة الامير عليه وبالتالي اعطى السلطة الفعلية في مجال التشريع للأميرو المجلس التنفيذي وحده، كما يملك الامير حق اصدار قوانين مؤقتة إذا كان المجلس التشريعي غير منعقد [1].

وتم منح الامير صلاحيات تشريعية واسعة فله وحده كأمير حق تعديل الدستور خلال سنتين من تاريخ بدء العمل به تعديلاً أو اضافةً أو حذفاً وتم حرمان المجلس التشريعي من هذا الامر، كما يملك الامير حق تعيين الوزراء وإقالتهم وحق دعوة المجلس التشريعي للانعقاد أو فض ادوار انعقاده[2].

واعطي الامير صلاحية حق ابرام المعاهدات الدولية إلاّ أن ملك بريطانيا في حالات الضرورة له التدخل نيابة عن الأردن، في أي معاهده وبالتالي يملك حق الزام الأردن في المعاهدة بارادته المنفردة.

ولكل ما تقدم فان المجلس التشريعي بموجب القانون الأساسي لعام 1928 قد حرم من أي سلطة فعلية في مجال التشريع وحرم من حق اقتراح القوانين، واذا ما اقر قانوناً لا يصبح نافذاً إلاّ بعد مصادقة الامير، كما أن المجلس له حق مساءلة الحكومة أو حق طرح الثقة بالوزراء بل أن العكس هو الصحيح فقد بقي مصير هذا المجلس بيد الامير الذي يملك حق حلّه.

ونخلص للقول أن المجلس التشريعي في ظل هذا القانون لم يكن يتمتع باستقلالية تامة في ممارسة اختصاصاته، ولا يملك الاستقلالية ذاتها من حيث التكوين وحق اختيار أعضاء المجلس حيث تم سلب هذه الاختصاصات لصالح الامير وعمل على الدمج في عضوية المجلس من أعضاء السلطة التنفيذية واشراكهم في هذا المجلس، وهذا يشكل تعدياً على السلطة التشريعية ولعله يبين لنا مدى التعارض الواضح مع ابسط مبادئ الديمقراطية وتمثيل الشعب بمجلس مستقل بتشكيله ومهامه عن السلطة التنفيذية.

الفرع الثاني: السلطة التشريعية في ظل الدستور الاردني لعام 1947:

---

(1) المصدر المرجع ذاته، ص 157.

(2) المصدر المرجع ذاته، ص 169.

ومن خلال هذا الفرع سنتعرض لدراسة السلطة التشريعية في ظل دستور 1947 الدستور الثاني للمملكة الأردنية والوقوف على طريقة تشكيل هذه السلطة وطريقة عملها واختصاصاتها وهل هنالك اختلافاً في ذلك عن هذه السلطة في دستور 1928 القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن.

ولدى استقراء نص المادة 33 من دستور 1947 يتضح لنا أن هذا الدستور اخذ بمبدأ النظام البرلماني في تقسيم السلطات ولقد اخذ بنظام المجلسين حيث قضت هذه الماده بما يلي "يتألف مجلس الامة من مجلسي الاعيان والنواب ويتألف مجلس النواب من ممثلين منتخبين طبقاً لقانون الانتخاب، أمّا مجلس الاعيان فيتكون من عدد من الاعضاء لا يتجاوز نصف أعضاء مجلس النواب بما فيهم الرئيس يعينهم الملك من الحائزين على ثقة الجمهور واعتماده باعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن[1].

وتطبيقاً لهذا النص اخذ دستور 1947 بنظام المجلسين للسلطة التشريعية ومدة مجلس النواب اربع سنوات طبقاً لقانون الانتخاب.

أمّا مجلس الاعيان مدته ثماني سنوات ويكون عددهم نصف عدد أعضاء مجلس النواب ويعين رئيس مجلس النواب لمدة سنة واحدة تقبل التجديد[2].

وحسب هذا النص فان السلطة التشريعية تناط بمجلس الامة والملك وبالتالي فان هذا الدستور اخذ بالنظام البرلماني والذي لا يفصل بين السلطات فصلاً مطلقاً بل متوازناً لا يصل لحد الاندماج ولا فصلاً لحد الاستقلالية التامة.

إلاّ أن الذي طرأ على تشكيل السلطة التشريعية انه في هذا الدستور اصبح يسمى مجلس الامة ولم يدخل في عضويته أي من الوزراء أو رئيسهم بل جميع أعضاء مجلس النواب منخبين ورئيس المجلس يتم تعيينه من قبل الملك وحده وليس حقاً للمجلس، إلاّ أن موضوع الصلاحيات والمهام المناطة بالمجلس لم تتغير بل بقيت كما هي واعطى للملك حصانة أمّا مجلس الوزراء بقي غير مسؤول إلاّ امام الملك وحده ويلاحظ أن السلطة الفعلية بقيت بيد السلطة التنفيذية[3].

ولقد حرم هذا المجلس من حق اقتراح مشاريع القوانين وانما الذي يملك حق الاقتراح رئيس الوزراء واذا ما تم اقرار مشروع القانون من مجلس النواب يحال لمجلس الاعيان فاذا وافق عليه لا ينفذ الا بعد مصادقة الملك عليه، واذا رفض احد المجلسين المشروع واصر

---

(1) الحياري، القانون الدستوري ،مرجع سابق ص 554.
(2) الكسواني، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق ص 183.
(3) اللوباني، المؤسسه التشريعية ،مرجع سابق، ص226.

المجلس الآخر على قبوله تعقد جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان فاذا ما تم اقـــراره بالاكثرية اعتبر قانوناً نافذاً بعد مصادقة الملك عليه.

ولما تقدم فلقد ابقى دستور 1947 على صلاحيات السلطة التنفيذيـــة بحـــق اقتـــراح مشاريع القوانين، حيث نصت الماده 48/أ منه على انه :" يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب ثم يرفعه إلى مجلس الاعيان، ولا يعتبر نافذ المفعول ما لم يوافق عليه مجلس الاعيان ويصدقه الملك، لذا فأن اعتراض الملك هنا اعتراضاً مطلقاً ولـــيس اعتراضـــاً توقيفياً[1].

ولعل اهم ما يميز هذا الدستور انه قد اعطى لمجلس الوزراء حق اصـــدار قـــوانين مؤقته وذلك ما قضت به الماده 53 من الدستور لمجلس الوزراء أن يضع بموافقة الملك قوانين مؤقتة على أن تعرض على مجلس الامة في بداية دورته العادية"[2].

أمّا القوانين المؤقتة لتأمين التزامات الملك العهدية فلا يشترط عرضها على المجلـــس كما حرم الملك من حق مساءلة أعضاء السلطة التشريعية وحق طرح الثقة بهم بل منح الاعضاء حق طرح أي مسألة للبحث والمناقشة.

وإذا ما تم رفض مشروع القانون في هذه الحالة يصدر قانون مؤقت دونمـــا حاجـــة لعرضه على السلطة التشريعية.

وتبقى السلطة التشريعية تتمتع باختصاصات مالية من حيث ان مشروع الموازنة يجب ان يعرض عليه، إلاّ أنه يملك حق المناقشة للمشروع، دونما حق اضافة نفقات جديدة بل اقتراح قوانين من شأنها احداث نفقات جديدة، ولكن إذا رفض المجلـــس مشـــروع الموازنـــة، فللملـــك ومجلس الوزراء ان يعتبروا مشروع الموازنة نافذاً بالشكل الذي قدم به إلى المجلس، وبالتـــالي فان رقابة المجلس على مشروع الموازنة غير فعالة ومشلولة لكون الملك يستطيع أن يعتبر هذا القانون نافذاً مع مجلس الوزراء، ولأنه ايضاً يمتنع بحق اصدار قوانين مؤقته[3].

ونخلص للقول بان دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام 1947 يأخذ بنظام الفصـــل المتوازن بين السلطات ولكن اعطاها الحق بالتعدي على اختصاص السلطة التشريعية باصـــدار القوانين المؤقتة واعطاؤها حق عرض مشاريع القوانين على مجلس النواب، وبالتالي عمل على تركيز اغلب السلطات الفعلية بيد السلطة التنفيذية واعطى لمجلس الوزراء حرية العمـــل بـــدون مساءلة مجلس النواب.

---

(1) شطناوي، مبادئ القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص 172.
(2) المصدر ،المرجع ذاته ، ص 563.
(3) الحياري، القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص 565.

ولكن بموجب نص المادة (52) من دستور 1947 أعطى المشرع الدستوري الحق لأي عضو من أعضاء المجلس بأن يتقدم بطرح أي مشروع للمناقشة إذا ما تعلق للمصلحة العامة الوطنية.

وبالتالي فان دستور 1947 مع انه قارب من النظام البرلماني من حيث كيفية تشكيل السلطة التشريعية والاخذ بنظام المجلسين إلاّ انه قد ابقى على حق السلطة التنفيذية كما هو الحال في دستور 1928 بممارسة بعض الاختصاصات التشريعية وهذا ما يجافي النظم الديمقراطية الفعلية.

الفرع الثالث: السلطة التشريعية في الدستور الاردني الحالي لعام 1952:

لكل ما تقدم من الامور المتعلقة بالسلطة التشريعية التي تم عرضها كما اسلفنا في ضوء أحكام الدساتير الأردنية السابقة إلاّ انه بقي علينا التعرض لدراسة هذه السلطة بالاستناد إلى دستور 1952 الحالي وما هي الامتيازات التي قد منحت لهذه السلطة مقارنة مع دستور 1928، 1947 وآلية العمل التشريعي، وذلك ايضاً في ضوء أحكام النظام الداخلي لمجلسي الاعيان والنواب، وذلك إذا ما علمنا أن دستور 1952 قد اخذ بنظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية عملاً بالمادة 25 من هذا الدستور والتي تنص على أن: "تناط السلطة التشريعية بمجلس الامة والملك ويتألف مجلس الامة من مجلس الاعيان والنواب".

وهذا الدستور قد اتجه فعلياً للأخذ بالنظام البرلماني الذي يقيم نوعاً من التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويكون رئيس الدولة غير مسؤول وأعضاء السلطة التنفيذية يسألون أمام البرلمان مع أعطاء البرلمان حق طرح الثقة بالحكومة ومساءلتها، واعطاء السلطة التنفيذية حق حل البرلمان بالمقابل، وذلك تحقيقاً لمبدأ التوازن والتعاون بينهما، والسلطة التنفيذية تناط بالملك ويتولاها بواسطة الوزراء والسلطة التشريعية تناط بمجلس الامة والملك[1].

والسلطة التشريعية حسب نصوص هذا الدستور روعي نظام المجلسين في تكوينها إذ ان المادة م 63 قضت بان: (يتألف مجلس الامة من مجلسي الاعيان والنواب، ويتألف مجلس الاعيان بما فيهم الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب) والملك هو الذي يعين أعضاء مجلس الاعيان ويعين من بينهم الرئيس ويقيلهم ويقبل استقالتهم.

أمّا مجلس النواب فيتألف من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب حسب المادة (67) من الدستور.

---

(1) الكسواني، مبادئ القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص 199.

وهذه الصورة الثابتة في تشكيل المجلس (السلطة التشريعية) والاختلاف في طبيعة تكوين كل منهما يمكن أن يبرر اختلاف عمل كل منهما حيث يمثل مجلس النواب وجهة نظر الرأي العام، أمّا مجلس الاعيان فليس بالضرورة لأنه معين من قبل الملك [1].

وبما أن مجلس النواب يمثل رأي أغلبية الشعب، لذا فقد منح حق سؤال الحكومة وحق طرح الثقة بالوزراء واجبار الوزراء على الاستقالة ولم يعطى هذا الحق لمجلس الاعيان[2].

إلاّ انه عملياً وجود مجلسين داخل السلطة التشريعية يحقق عدة مزايا لأن وجود مجلسين يعني أن كل مجلس لا يفرض رأيه على المجلس الاخر، بل يقيد احد المجلسين الاخر في اصداره للقوانين ويعطي للمجلس الآخر حق الرقابة على مشروع القانون بتعديله أو رفضه وايضاً وجود كفاءات داخل مجلس الاعيان يحقق الارتقاء بعمل المجلس خاصة لمن لا يحالفهم الحظ للوصول إلى قبة البرلمان ولديهم كفاءات متميزة.

ولعل أهم صور طغيان وتعدي السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ما يلي:

1. إلاّ أن الطريقة التي يتم فيها تشكيل مجلس الاعيان هي من اهم المآخذ على هذا النظام الدستوري الذي اخذ به دستور 1952 الحالي لكون أعضاء هذا المجلس معينين من قبل السلطة التنفيذية فلا يجب أن يخضعوا لها في ارائهم وادائهم لوظائفهم.
2. فإن الدستور الاردني لعام 1952 ابقى السلطة الفعلية بيد السلطة التنفيذية (الملك والوزراء) لأنه هو الذي يعينهم ويقيلهم ويقبل استقالتهم واعطاء الملك مع مجلس الوزراء حق اصدار قوانين مؤقتة بموجب المادة 94 منه.
3. وإعطاء الملك حق رفض المصادقة على مشروع تعديل الدستور ولو وافق عليه مجلس الامة لان رفض الملك هو رفضاً مطلقاً وله حق إجراء الانتخابات ودعوة المجلس للانعقاد وفض ادوار انعقاده[3].

لكل ما تقدم ونظراً لأهمية الدور الذي تؤديه السلطة التشريعية فلا بد من الوقوف على كيفية تشكيل هذه السلطة وصلاحياتها وما هي مظاهر تركيز السلطة الممنوحة لها، والرقابة المعهودة اليها، لذا وتأسيساً على ما سبق ستكون دراستنا لتشكيل السلطة التشريعية في ظل دستور 1952 وتعديلاته على النحو التالي:

تكوين السلطة التشريعية في ظل دستور 1952

---

(1) الحياري، القانون الدستوري ،مرجع سابق، ص 581.
(2) المؤسسة التشريعية العربية، ورقة عمل مقدمة من الباحث هاني اللوباني، مرجع سابق، ص240-241
(3) الحياري، القانون الدستوري ،مرجع سابق، ص 590.

أولاً: تكوين مجلس الاعيان

ثانياً: تكوين مجلس النواب

وبما أن الدستور الاردني لعام 1952 الحالي قد اخذ بالنظام البرلماني وثنائية المجلسين في تشكيل السلطة التشريعية تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات فصلاً مرناً ومتوازناً لذا سوف نقوم بدراسة تكوين مجلسي الاعيان والنواب مع التعرض للصلاحيات الممنوحة لكل منهما في ضوء نصوص الدستور الاردني لعام 1952 واحكام النظام الداخلي لكل من المجلسين.

أولاً: تكوين مجلس الاعيان:

ينص الدستور الاردني في الماده 25 على ان: (تناط السلطة التشريعية بمجلس الامة والملك ويتألف مجلس الامة من مجلسي الاعيان والنواب) كما نص في الماده 36 على ان (الملك يعين أعضاء مجلس الاعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الاعيان ويقبل استقالتهم)، والملك يتولى عملية التعيين بواسطة الإرادة الملكية الموقعة من رئيس الوزراء ووزير الداخلية.

وعليه فان الملك كرئيس للسلطة التنفيذية هو الذي يعين هذا المجلس وهو ما يطلق عليه في بعض الأنظمة السياسية بمجلس الملك[1].

ويتم تعين رئيس مجلس الاعيان من قبل السلطة التنفيذية وهذه الطريقة في تشكيل هذا المجلس تعتبر احدى المآخذ على تكوينه، بل تعمل على اضعاف مركز السلطة التشريعية التي يعتبر مجلس الاعيان احد اجزاؤها[2].

وينص الدستور الاردني في الماده "63" على ان (يتألف مجلس الاعيان بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب).

ولقد اشترط هذا الدستور أن يكون من يعين في مجلس الاعيان من احدى الطبقات التالية وهم رؤساء الوزارات والوزراء الحاليون والسابقون والسفراء والوزراء المفوضون، ورؤساء مجالس النواب والاعيان وقضاة محكمة التمييز، ورؤساء محاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدون من رتبة لواء والنواب الذي اشغلوا هذا المنصب مرتين على الاقل على أن يكون عضو مجلس الاعيان قد تم اربعين سنة شمسيه إلاّ أن هذه الفئات الواردة هي على سبيل المثال لا الحصر.

---

(1) اللوباني ، لمؤسسة التشريعية العربية، مرجع سابق، ص 227.

(2) الكسواني، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 220.

والمتأمل لتشكيل السلطة التشريعية بموجب هذا الدستور نلاحظ وجود عرف دستوري في المملكة الأردنية الهاشمية إن جاز لنا التعبير في تمثيل الأقليات والتي نص عليها قانون الانتخاب وكذلك استحداث نظام الكوتة النسائية داخل مجلس النواب وتمثيل النقابات المهنية والطوائف الدينية بشكل مستمر. وقد أخذ هذا الدستور بمبدأ سيادة الأمة عندما جاء النص على أن الأمة هي مصدر السلطات.

وبالتالي فان هذا الدستور قد راعى مبدأ الكفاءات في تكوين المجلس ومبدأ اداء الخدمات المتميزة ومن اصحاب الخبرات، كما أن مدة العضوية في هذا المجلس لاربع سنوات، ومدة تعيين رئيس المجلس سنتان[1].

إلاّ انه وتأسيساً على مبدأ الفصل بين السلطات الذي اخذ به الدستور الاردني لعام 1952، فلقد منع هذا الدستور الجمع بين عضوية البرلمان وتولي الوظائف العامة ولا يجوز الجمع بين عضوية مجلسيّ الأعيان والنواب، كما يتمتع أعضاء هذا المجلس بالحصانة البرلمانية فيما يبدونه من آراء، ومناقشات اثناء دورة الانعقاد ولهم حق طرح أي موضوع يتعلق بادارة شؤون الدولة للمناقشة وينعقد هذا المجلس لوحده متزامناً مع ادوار انعقاد مجلس النواب، ولا يجتمع المجلسان إلاّ في جلسة مشتركة يرأسها رئيس مجلس الاعيان[2].

كما ينص الدستور في المادة 66 منه على أن: (يجتمع مجلس الاعيان عند اجتماع مجلس النواب وتكون ادوار الانعقاد واحده للمجلسين واذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الاعيان).

وفي حالة ما إذا شغر منصب احد أعضاء مجلس الاعيان والنواب بالوفاة أو الاستقاله أو لأي سبب آخر فانه يتم ملأ هذا المقعد بطريقة التعيين إذا كان عيناً، ولما تقدم فإن مجلس الاعيان في ظل هذا الدستور يتمتع بسلطة جزئية في مجال العمل التشريعي مقارنة بمجلس النواب كما سنرى لاحقاً، وان تشكيل هذا المجلس يجعل منه خاضعاً للسلطة التنفيذية التي تتمتع بحق التعيين لاعضاءه، وان كان قد اعطى لاعضاء هذا المجلس حصانة اثناء انعقاد المجلس في ادوار الانعقاد فيما يبدونه من آراء إلاّ أن مصيره يبقى معلقاً بيد السلطة التنفيذية.

(1) شطناوي، مبادئ القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص 231.
(2) الحياري، المرجع ذاته، ص 728.

ثانياً: تكوين مجلس النواب:

لقد عالج دستور 1952 الحالي في نصوصه كيفية تشكيل مجلس النـــواب وطريقـــة اختيار اعضاؤه حيث نص على انه : (يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عامـــاً وسرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب الذي يكفل المبادئ التالية: سلامة الانتخاب، حق المرشحين في مراقبة الاعمال الانتخابية، عقاب العابثين بارادة الناخبين).

ومجلس النواب هو الهيئة النيابية التي تحظى بثقة الشعب وتتولى تمثيله وعدد أعضاء المجلس هو ماية وعشرة نواب يتم تمثيل الاقليات والقطاع النسائي ضمن هذا المجلس، وتكـــون مدة المجلس اربع سنوات ويتم اختيار رئيس المجلس بالانتخاب لمدة سنة واحدة(1).

ورئيس المجلس ينتخب لمدة سنة واحدة في بداية كل دورة وعلـــى الـــرغم مـــن أن دستور 1952، قد نص على عمومية الانتخاب، إلاّ أن استحداث نظام الكوتا يتعارض مع مبـــدأ العمومية. بل هنالك شروط يجب أن تتوفر فيمن يمارس حق الانتخاب ومن هذه الشروط شرط التمتع بالجنسية الأردنية وان يكون المرشح اردنياً منذ عشر سنوات قبـــل الترشـــيح لعضـــوية المجلس وان يتم ثلاثين سنة شمسيه، وان لا يكون محكوماً عليه بالافلاس أو محجوراً عليـــه أو محكوماً عليه بالحبس لمدة تزيد على سنة واحدة في جريمة غير سياسية وأن لا يكـــون لـــــه منفعة مادية لدى احدى الدوائر الحكومية، أو أن يكون من اقارب الملك أو منتمياً لحزب سياسي غير اردني(2).

ومدة عضوية مجلس النواب اربع سنوات تقبل التجديد بموجب الإرادة الملكية، فـــي حالات الظروف الطارئة التي تستوجب ذلك لمدة لا تزيد على سنتين ولا تقل عن سنة واحـــدة واذا لم تتم عملية الانتخاب خلال الاربعة شهور التي تسبق انتهاء مدة المجلس فـــاذا لـــم يكـــن الانتخاب قد تم يبقى المجلس السابق قائماً حتى يتم انتخاب المجلس الجديد(3).

إلاّ انه من الملاحظ أن عملية تشكيل السلطة التشريعية بالانتخاب كعملية ديمقراطيـــة تتم تحت اشراف ورقابة السلطة التنفيذية، وهذا يعتبر إحدى المآخذ على تكوين هذه السلطة، لأن السلطة التنفيذية هي التي يعهد لها بيان من له حق الانتخاب ممن حرم من هذا الحق.

وكان الأجدر بالمشرع أن يوكل هذه المهمة إلى جهة أخرى تتولى الإشـــراف علـــى عملية الانتخاب ويكون في عضويتها عدد من جمهور الناخبين.

---

(1) الكسواني، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 221.
(2) اللوباني ،المؤسسة التشريعية العربية، مرجع سابق، ص 231.
(3) المؤسسة التشريعية العربية، اللوباني، مرجع سابق، ص232.

ويعقد المجلس دورة عادية واحدة في السنة، واعطى للملك حق دعوة المجلس للانعقاد وحله أو تأجيل ادوار الانعقاد للمجلس على أن لا تزيد عن ثلاث مرات، وبشرط أن لا تزيد مدة التاجيلات وعددها عن مرتين إذا كان قد أرجئ اجتماع المجلس على أن لا تزيد مدة التأجيلات عن شهرين في غضون الدورة العادية الواحدة، وعليه تكون جلسات مجلس النواب علنية إلاّ إذا طلب الاعضاء أن تكون سرية بناء على طلب الحكومة أو خمسة من أعضاء مجلس النــواب، ويشترط لصحة اجتماع المجلس من ناحية قانونية توافر النصاب القانوني وهو تواجــد ثلثــي أعضاء المجلس[1].

كما حُضر على عضو مجلس النواب الجمع بين عضوية مجلس النواب والبلديــة أو الوظــائف العامة وذلك تحقيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، ومدة كل دورة هي اربعة اشهر إلاّ إذا قام الملك بحل المجلس.

ونخلص إلى القول بأن السلطة التشريعية في الدساتير الأردنية المتعاقبة بدءاً من عــام 1928 وحتى عام 1952 قد شهدت تطوراً ملحوظاً في مجال الاختصاص وطريقة التشكيل التي كانت تسمى سابقاً بالمجلس التشريعي ثم تطور الأمر إلى أن وصل إلى مــا يســمى بالســلطة التشريعية في دستور 1952 والتي هي تتألف من مجلسي الأعيان والنواب وشهدت تطور أيضاً في مجال الاختصاص التشريعي الممنوح لهذه السلطة وأصبح دورها رقابياً وتشريعياً فــي آن واحد.

المطلب الثاني: السلطة التشريعية في التشريع المقارن:

ولما تقدم سوف نقوم في هذا المطلب بدراسة تكوين السلطة التشريعية في الدســاتير المقارنة للوقوف على طرق تكوين هذه الســلطة وصــلاحياتها ومــدى الاخــتلاف مــا بــين الاختصاصات الممنوحة لهذه السلطات مقارنة مع السلطة التشــريعية فــي المملكــة الأردنيــة الهاشمية.

والسلطة التشريعية في التشريعات المقارنة سنلاحظ انها تختلف من دولة لاخرى تبعاً لاختلاف طبيعة النظام السياسي الذي تأخذ به كل دولة وتبعاً لأهم مبدأ دســتوري وهــو مبــدأ الفصل بين السلطات العامة، الذي بدوره يؤثر على مدىالاختصاصات الممنوحة لكل سلطة تجاه الأخرى وطريقة ممارسة مهمة التشريع، وكيفية سن التشريعات ومراحل صدور القوانين، ومــا

(1) الكسواني، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 223.

هي الحالات التي يتم فيها اعطاء هذا الاختصاص للسلطة التنفيذيه، ولما تقدم سوف تكون دراستنا للسلطة التشريعية في الأنظمة المقارنة وذلك من خلال ثلاثة فروع على النحو التالي:

الفرع الأول: السلطة التشريعية في الدستور الأمريكي 1791م:

يلاحظ المتتبع للدستور الامريكي أن السلطة التشريعية ينفرد بممارستها البرلمان الذي بدوره يتكون من مجلسي الشيوخ والنواب والبرلمان أو الكونجرس اثناء ممارسته لنشاطاته التشريعية يستقل بذلك دونما حق للسلطة التنفيذية في التدخل في اختصاصاته فلا يملك رئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين أو حق دعوة البرلمان للانعقاد أو حلّه.

والسلطة التشريعية من اهم وظائفها انها السلطة الممثلة للشعب وتمارس دور الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية إلاّ انها في ظل دستور الولايات المتحدة قد حرمت من هذا الحق حيث تنعدم مسؤولية الوزراء امام البرلمان[1].

إلاّ أن السلطة التشريعية في ممارستها لوظائفها إذا وجدت ظروف استثنائية يمكن للسلطة التنفيذية أن تمارس مهام السلطة التشريعية، فلقد حرمت من حق دعوة البرلمان في ادوار الانعقاد العادية، إلاّ انها تملك حق دعوة البرلمان، في ادوار الانعقاد غير العادية[2].

والبرلمان في الدستور الأمريكي يتكون كما اسلفنا من مجلس النواب ومجلس الشيوخ ومجلس النواب يمثل كافة افراد الشعب، ويتم توزيع المقاعد على الولايات على اساس عدد السكان ولكل ولاية مقعداً واحداً على الاقل.

أمّا مجلس الشيوخ يعتبر المجلس الذي يمثل الولايات المتحدة الامريكية بالكامل، واشترط لعضوية هذا المجلس أن يكون العضو بالغاً ثلاثين سنة، وان يكون متمتعاً بالجنسية الامريكية ومدة هذا المجلس اطول من مدة مجلس النواب، وقد تم اعطاء هذا المجلس صلاحيات اوسع من صلاحيات مجلس النواب في المجال التشريعي ويشترك هذا المجلس مع رئيس الجمهورية في حق تعيين كبار موظفي الدولة الاتحادية، وله حق الموافقة على المعاهدات الدولية وممارسة الوظيفة التشريعية بالاشتراك مع مجلس النواب[3].

وهذا المجلس يملك حق اقتراح القوانين واقرارها وتستقل السلطة التشريعية في اداء الوظيفة دونما تدخل من السلطة التنفيذية في اعمالها.

فلا يملك رئيس الدولة دعوة البرلمان للانعقاد في ادوار الانعقاد العادية حيث يجتمع الكونجرس تلقائياً في ادوار الانعقاد العادية، كما لا يملك حق فض ادوار الانعقاد أو تأجيل

(1) البنا ، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق، ص 388.
(2) حسين عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص237.
(3) المهذبي وأبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص274.

الادوار أو حق حل أي من المجلسين ويحضر على أعضاء الكونجرس الجمع ما بين وظائفهم ومنصب الوزارة. وحق تعيين الوزراء هو حقاً خالصاً للرئيس ويملك حق عزلهم ولا يمكن محاسبة الوزراء امام البرلمان بتوجيه اسئلة واستجوابات لهم(1).

ولما تقدم فقد اخذ دستور الولايات المتحدة الامريكية بمبدأ ثنائية المجلس في تشكيل السلطة التشريعية ولقد منح رئيس الجمهورية حق توجيه البرلمان إلى موضوع معين يستحق التشريع وله حق الاعتراض على القوانين، كما اسلفنا، إذا صدرت من الكونجرس بمجلسيه، وعليه يتوجب هنا اعادة القانون للكونجرس إما بتعديله حسب ما يراه الرئيس أو اصداره باغلبية الثلثين بالرغم من إرادة الرئيس(2).

إلاّ انه مما يؤخذ على النظام الدستوري في امريكا انه قد سمح بالتفويض في مجال التشريع عن طريق اجراء تغييرات دستورية سمحت بها المحكمة العليا، وذلك لكون التشريعات التي اصدرها الكونجرس تتصف بالعمومية أمّا التفاصيل يجب أن تترك لاختصاص السلطة التنفيذية، وعليه فان التفاصيل هي الثغرات التي يمكن أن تدخل من خلالها السلطة التنفيذية لميدان التشريع، وعلى الرغم من كل الاتجاهات الفقهية التي عارضت وجود عملية التفويض في مجال السلطة التشريعية، إلاّ انها عملياً موجودة ومأخوذاً بها في الواقع العملي.

والرئيس يملك سلطة تشريعية تحت اكثر من غطاء وتسمية ولها قوة تشريعية ويمارس هذه الاعمال، وان كان البعض يرى أن هذه الاعمال هي تنفيذية تتم بالاستناد إلى قانون سنته سلطة مختصة إلاّ انها فعلياً هي اعمال تشريعية(3).

ولقد حرم الرئيس من حق اقتراح القوانين، إلاّ انه يملك حق الاقتراح في الامور المالية حيث يملك حق توجيه رسائل للكونجرس، وتطور هذا الحق واصبح يملك حق توجيه اقتراحات تشريعية كما يملك وزير المالية (الخزانة) أن يقدم تقارير مالية ليقوم بدوره بارسالها لرئيس الجمهورية الذي يرفعها بدوره للبرلمان(4).

ولقد منح الرئيس بموجب هذا الدستور حق القبول أو الاعتراض التشريعي على القوانين التي تم اقرارها من البرلمان خلال مدة معينة اعتراضاً توقيفياً ولكن البرلمان يستطيع التغلب عليه باعادة الموافقة على القانون باغلبية ثلثي أعضاء كل من المجلسين، ويملك مجلس

(1) خليل، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 417، ص 418.
(2) عويدات، النظم الدستورية، مرجع سابق، ص 236.
(3) محسن خليل، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص417.
(4) حسين عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص233.

الشيوخ بالاشتراك مع الرئيس حق ممارسة اختصاصات السلطة التنفيذية، خاصة الامور المتعلقة بالسياسة الخارجية للدولة[1].

ولقد اعطى الدستور الامريكي لاعضاء مجلس النواب صلاحية اتهام الوزراء ورئيس الدولة ونائبه وادانتهما بما نسب اليهم من جرائم وفي حال ثبوتها يكون لمجلس الشيوخ صلاحية المحاكمة وذلك بقرار يصدر باغلبية ثلثي أعضاء المجلس[2].

ولما تقدم فقد اخذ دستور الولايات المتحدة الأمريكيه بثنائية المجلس فيما يتعلق بتشكيل السلطة التشريعية إلاّ أن ما يؤثر في استقلال السلطة التشريعية حق الاحزاب في ممارسة مهام التشريع لأن السلطة تكون غالباً بيد قادة الاحزاب والاحزاب السياسية اضعفت قوة السلطة التشريعية واعطت حق للسلطة التنفيذية في التدخل لكون الحكومة لها نوابها في البرلمان، كما علمنا لذلك من العبث القول بمبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي اذا كانت الحكومة لا تستطيع التشريع مباشرة لكن من السهل عليها تقديم مشروعات القوانين عن طريق نواب حزبها وبالتالي يصبح القانون وكأنه تم بناءً على مبادرة برلمانية إلاّ انه في الواقع العملي هو عمل حكومي بحت.

ونخلص للقول ان النظام السياسي للولايات المتحدة الامريكية حسب دستورها قد اخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، وخاصة فيما يتعلق بالمبدأ الذي يحظر على اعضاء البرلمان حق الجمع بين منصبهم ومنصب الوزاره، وذلك لاجل تأمين الاستقلال للسلطة التشريعية وحرمان السلطة التنفيذية من التدخل في اعمال السلطة التشريعية، إلاّ أن التطور التاريخي وازدياد متطلبات الحياة والظروف الاستثنائية قد ادت إلى امكانية اعطاء السلطة التنفيذية حق التدخل في اعمال السلطة التشريعية والقيام بهذه المهام من خلال اصدار قوانين، اوما يسمى بانظمة لتفصيل التشريعات التي تتصف بالعموم والتشريعات المجملة واعطاء الرئيس حق الاقتراح وخاصة في الامور المالية[3].

ويمكن القول بعبارة أخرى، أن الدستور الامريكي على الرغم من انه قد اخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، إلاّ أن ذلك لا يحول دون وجود تأثير متبادل بين السلطات حيث لا يملك الرئيس حق اقتراح القوانين، بل يملك حق الاعتراض ولكن هنالك اقرار لمسؤولية الرئيس امام مجلس الشيوخ لكن العقوبة التي يمكن الاخذ بها هنا هي حق العزل للرئيس[4].

---

(1) البنا ، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق،ص390.
(2) عثمان، النظم السياسية، مرجع سابق، ص231.
(3) نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق، ص368.
(4) فؤاد العطار، النظم السياسية في القانون الدستوري، ص239.

الفرع الثاني: السلطة التشريعية في الدستور الفرنسي

ومن خلال هذا الفرع نحاول الوقوف على طبيعة تشكيل السلطة التشريعية (البرلمان في الدستور الفرنسي) والاختصاصات الممنوحة لها ودورها في مجال التشريع، والمتأمل لدستور الجمهورية الفرنسية يلاحظ أن هذا الدستور قد أخذ بمبدأ اندماج السلطات وتركيزها بيد سلطة واحدة هي السلطة التشريعية والبعض يرى أن هذا النظام يقوم على أساس أنه نظاماً وسطاً بين الفصل بين السلطات ومبدأ الفصل مع التعاون[1].

وبالتالي فإن أساس هذا النظام يقوم على أساس أن كافة وظائف السلطة السياسية واختصاصها تتركز في يد هيئة واحدة هي الهيئة النيابية المنتخبة من الشعب، ولا تقيم أي نوع من المساواة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بل تبقى السلطة التشريعية هي التي تحتل مرتبة الصدارة، أمّا السلطة التنفيذية فتكون تابعة لها ولتوجيهاتها وتسأل أمام البرلمان[2].

بموجب هذا الدستور تتولى السلطة التشريعية المكونة عن طريق الانتخاب المباشر من الشعب والتي تتمتع بالولاية والتأييد الشعبي عملية ممارسة المهام التشريعية وحق اقتراح القوانين وحق مساءلة أعضاء السلطة التنفيذية عن السياسة العامة للدولة وإثارة المسؤولية السياسية ضدهم وكذلك تملك حق اتهام الوزراء تمهيداً لمحاكمتهم[3].

والمجلس التشريعي يكون بموجب هذا الدستور مستقلاً عن السلطة التنفيذية ولا يملك حق دعوة البرلمان للانعقاد أو فض أدوار الانعقاد أو تأجيلها إذ لا تتدخل هذه الصلاحيات في نطاق الصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية[4].

ويملك المجلس التشريعي حق توجيه السياسة العامة للدولة وإرشاد السلطة التنفيذية في إدارة السياسة العامة للبلاد وحق إقالة الحكومة وطرح الثقة بها في حال ما إذا تعارضت سياستها مع سياسة البرلمان.

إلاّ أن التشريعات الصادرة عن البرلمان هي على نوعين:

1. قوانين دستورية (أساسية) 2. وقوانين عادية.

القوانين الدستورية تخضع لإجراءات خاصة من حيث التصويت والمناقشة تكون مغايرة لإجراءات إقرار القوانين العادية[1].

---

(1) عثمان، النظم السياسية في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص274.
(2) أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص287.
(3) عثمان، النظم السياسية في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص276.
(4) المصدر، المرجع ذاته، ص286.

إلاّ أن أهم وسائل تدخل البرلمان بأعمال السلطة التنفيذية يكون عندما يقوم رئيس السلطة التنفيذية بتعيين السفراء وإبرام المعاهدات الدولية فلا بد من الحصول على موافقة البرلمان وإقراره لها وإلا اعتبر القانون غير نافذاً[2].

وحق البرلمان في تحريك المسؤولية الوزارية ضد أعضاء مجلس الوزراء عن الجرائم التي تقع منهم أثناء أداء المهام المناطة بهم قانوناً وحق مساءلتهم عن السياسة العامة للدولة حيث يتم اتهامهم وإحالتهم إلى المحكمة الخاصة تمهيداً لمحاكمته.

ولما تقدم فقد تبين لنا أن السلطة التشريعية في الدستور الفرنسي هي السلطة الأساسية التي تجمع بيدها كافة الاختصاصات وأن العلاقة المتبادلة ما بين السلطة التشريعية والتنفيذية تكاد تكون أشبه بعلاقة التبعية وليست علاقة رقابة متبادلة بل الترجيح يكون لكفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

الفرع الثالث: السلطة التشريعية في الدستور المصري لعام 1971:

وسوف نبحث في هذا الفرع السلطة التشريعية في الدستور المصري الحالي وبيان طريقة تشكيل هذه السلطة وما هي الاختصاصات المناطة بها ومدى الاختلاف الموجود عن السلطة التشريعية في التشريعات المقارنة.

ولعل من الملاحظ أن الدستور المصري قد شهدت تعديلات متواترة بدءاً من العهد الملكي وحتى الدستور النافذ حالياً وقد واكبت هذه التعديلات تطورات في تشكيل السلطة التشريعية.

وطبقاً لدستور مصر فان السلطة التشريعية تناط بمجلس الشعب، هذا المجلس الذي يختص بامور التشريع إلى جانب الاختصاصات الممنوحة لرئيس الجمهورية، وذلك طبقاً لنص الماده 87 منه والتي تنص على انه: (يحدد القانون الدوائر الانتخابية التي تقسم اليها الدولة وعدد أعضاء مجلس الشعب المجتمعين بشرط أن لا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً نصفهم على الاقل من العمال والفلاحين عن طريق الانتخاب السري العام)[3].

وكما أسلفنا، فقد تم استحداث مجلس الشورى المصري إلى جانب مجلس الشعب وذلك كمجلس يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية للمشاركة في عملية التشريع.

ولعل هذا الحق الذي منح للرئيس في التعيين هو احد اهم الانتقادات على تكوين المجلس حيث يرى البعض أن المجلس يحب أن يكون من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً وليس

---

(1) خليل، النظم السياسية، مرجع سابق، ص384-385.
(2) المصدر، المرجع ذاته، ص328.
(3) خليل، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص273.

عن طريق التعيين، وذلك تحقيقاً للمبادئ الديمقراطية الحديثة لتكوين مجلس يمثل كافة اراء وتطلعات جمهور الناخبين، وان كان انصار مبدأ التعيين يرون أن عملية التعيين تضمن وصول الكفاءت واصحاب الخبرة إلى المجلس وخاصةً من لا يستطيع منهم الوصول عن طريق الانتخاب.

وبموجب الدستور الحالي اصبح مجلس الشعب يمارس دوراً تشريعياً فعلياً من حيث ما يعرض عليه من مشاريع قوانين قبل اقرارها ويملك وسائل متعددة في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية[1].

وكما اسلفنا فان عدد أعضاء مجلس الشعب هو ثلاثماية وخمسون عضواً يتم انتخابهم من العمال والفلاحين وعامة الشعب، ويمارس هذا المجلس عملية التشريع طبقاً للمادة 86 من دستور 1971 والتي تنص على ان : (يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة ويمارس الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية) [2].

وبالتالي فان التشريع هو الاختصاص الاصيل للمجلس، أمّا اللوائح هي اختصاص استثنائي ويملك رئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشاريع القوانين خلال فترة 30 يوماً من تاريخ ابلاغه بالمشروع، والا فقد حقه في عملية الاعتراض، وللمجلس لكي يتغلب على سلطة الرئيس في الاعتراض على مشاريع القوانين أن يوافق على اقرار مشروع القانون مرة أخرى بالاغلبية، ومن هنا نلاحظ وجود تشابه تام بما اخذ به دستور الولايات المتحدة الامريكية في الاعتراض التوقيفي فهو لا يملك اعدام وجود مشروع القانون نهائياً بل اعتراضاً توقيفياً إلى حين أن يقر مرة أخرى من مجلس الشعب ليصار إلى نفاذه[3].

وقد منح الدستور المصري أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح مشاريع القوانين وكذلك منح الحق لرئيس الجمهوريه، ومشاريع القوانين التي تقدم من أعضاء مجلس الشعب يجب أن تحال إلى لجنة خاصة قبل احالته إلى اللجنة القانونية في المجلس[4].

وهذه اللجنة مهمتها أن تقوم بعملية فحص المشروع المقدم اليها من أعضاء مجلس الشعب ولكن أي مشروع قانون اقترحه احد أعضاء المجلس ورفض من المجلسين لا يجوز تقديمه ثانية في نفس دورة الانعقاد.

---

(1) الحلو، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 282.
(2) المصدر، المرجع ذاته، ص283.
(3) الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص467.
(4) الطماوي، النظم السياسية ، مرجع سابق ،ص467.

مدة المجلس التشريعية هي خمس سنوات، ويطلق عليها في مصر بالفصل التشريعي، وهذا لا يعني أن المجلس يبقى منعقداً طوال هذا الفصل، وانما يكون انعقاد المجلس في اوقات محددة من السنة ولا يمكن أن يتم فض ادوار الانعقاد العادية قبل الانتهاء من اعـداد مشـروع قانون الموازنة العامة للدولة، ولكن يمكن أن يجتمع المجلس في حالات الضرورة خارج اوقات الدورة العادية لـه، وذلك بناءً على دعوة رئيس الجمهورية أو طلب يقدم من أعضـاء مجلـس الشعب باغلبية الاعضاء[1].

وكأي دستور آخر فان الدستور المصري قد اشترط في تكوينه للسلطة التشـريعية أن تتوافر شروط معينة فيمن يريد أن يصبح عضواً في المجلس مثل شـرط الجنسـية المصـرية وورود في جداول الناخبين، وان يكون يعرف القراءة والكتابة وان لا يكون قد اسقطت عضويته بقرار من مجلس الشعب بسبب فقد الثقة والاعتبار[2].

ويملك أعضاء المجلس صلاحيات واسعة في مجال ممارسة اعمالهم المناطـة بهـم، ويتمتعون بحصانة بحيث لا يجوز محاسبتهم عن الافكار والآراء التي تصدر عنهم وذلك لاجل ضمان حرية المناقشات، كما أنه يحظر اتخاذ أي إجراء جنائي بمواجهة أي عضو في المجلـس قبل اخذ رأي المجلس إلا ان حدود هذه الحصانة تكون فقط فيما يتعلق بالاراء والافكار أمّا ما يرتكبه العضو من جرائم خارج هذا النطاق فلا تشملها الحصانة بل يتم محاسبة العضـو فـي المجلس عنها بعد اخذ رأي المجلس وموافقته.

وحق اخذ اذن المجلس قبل الشروع في اجراءات المحاكمة قاعدة شكلية لا يمكـن أن يتم تجاوزها قبل اخذ موافقة المجلس[3].

أن مجلس الشعب بمقتضى أحكام الدستور يملك حق الرقابة علـى اعمـال السـلطة التنفيذية وما تمارسه من اعمال تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، ولقد جاءت نصوص الدستور المصري وأعطت لمجلس الشعب صلاحيات واسعة في مجال الرقابة تتمثل بما يلي:

أولاً: المناقشة وابداء الرغبات:

وهو حق خوله الدستور لاعضاء مجلس الشعب حيث يملك عدد من أعضاء المجلس لا يقل عن عشرين عضواً أن يطرحوا أي موضوع عام للمناقشة، وذلك للاستيضاح عن سياسة

---

(1) عبد العال، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 235

(2) الحلو، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 289.

(3) عبد العال، المرجع السابق، ص 234، وايضاً الحلو، المرجع ذاته، ص 300، 301.

وزارة معينة، كما يملك أعضاء المجلس حق مناقشة البيان الذي تتقدم به الحكومة، كما يخول هذا الحق اعضاء مجلس الشعب حق الرقابة على سياسة مجلس الوزراء[1].

ثانياً: حق السؤال:

وهو عبارة عن سلطة خولها الدستور لكل عضو في مجلس الشعب بان يكون لديه الحرية التامة في طرح أي سؤال وتوجيهه لرئيس الوزراء أو أي من أعضاء مجلس الوزراء، وعادة ما يتم طرح السؤال للعضو الذي يريد طلب ايضاحات عن امر معين من الوزير المختص، ومن خلال توجيه السؤال للوزير تنشأ علاقة مباشرة ما بين عضو مجلس الشعب والوزير، ولا يملك بقية الاعضاء في البرلمان أي حق في سؤال الوزير، وانما يبقى فقط هذا الحق لعضو البرلمان الذي وجه السؤال كما يملك حق تحويل السؤال إلى استجواب وذلك فيما إذا كان الجواب على السؤال غير مقنعاً لعضو مجلس الشعب[2].

ثالثاً: الاستجواب:

هو حق محاسبة الوزير أو مجلس الوزراء عن امر يتعلق بمهام وزارته وهو بحد ذاته اتهام للوزير، وهذا الاستجواب عادة ما يؤدي الى طرح الثقة بالوزارة وهو حق خوله الدستور لاي عضو في مجلس الشعب ولا يجوز اثارة النقاش حول الامر الذي وجه الاستجواب بشأنة إلاّ بعد مرور مدة زمنية حددها الدستور بسبعة ايام لكي يتمكن الوزير من اعداد دفاعه[3].

ولما تقدم نلاحظ أن هنالك فارقاً كبيراً ما بين حق السؤال والاستجواب لكون الاستجواب يمثل خطوره اكبر باعتباره انتقاداً موجهاً للوزير ويمكن طرح الاستجواب بشكل فردي أو جماعي إلاّ أنه يختلف عن السؤال بأنه بمجرد طرحه يصبح حقاً لكل أعضاء المجلس ولهم المشاركة فيه ولا يسقط هذا الحق ولو تم التنازل عنه من العضو الذي قام باثارته باعتباره حقاً للجميع[4]

رابعاً: التحقيق:

ويمكن بموجبه للجنة في البرلمان أن تباشر اعمالها في التحقيق من اجل فحص ومراجعة بعض الاعمال الحكومية السابقة، وذلك لاجل التعرف على المساوئ في احدى الادارات والمصالح الحكومية واللجنة التي تتولى التحقيق تتكون من أعضاء البرلمان، ولقد تم

---

(1) عبد العال، ، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 239.
(2) عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 238، وايضا عبد العال، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 243.
(3) عبد العال، المرجع السابق، ص 241.
(4) عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 239.

منح هذه اللجنة صلاحية واسعة لفتح التحقيق مع من تشاء من الموظفين أو طلب أي ملــف أو مستند لاعداد تقرير بشأن الموضوع الذي تم فتح تحقيق لاجله[1].

خامساً: تقرير المسؤولية الوزارية:

لعل من اهم ضوابط التوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو الحق الممنوح للسلطة التنفيذية بحل البرلمان وحق البرلمان في تحريك المسؤولية الوزارية وهذه المسؤولية قد تكون مسؤولية جماعية لكل مجلس الوزراء عن السياسة العامة التي ينفذها مجلس الوزراء، واما أن تكون مسؤولية فردية تتعلق بوزير معين وشؤون وزارته لوحده، ولذلك فان هذه المســؤولية من جهة الاشخاص الذين تحرك ضدهم هي من نوعين:

أ. مسؤولية وزارية فردية: توجه إلى احد الوزراء، عندما يتعلق الامــر باعمــال وزارته، ويقرر المجلس حق سحب الثقة من الوزير، وعليه لا يمكن أن تطرح الثقة في الوزير إلاّ بعد الاستجواب ولا يقدم الاستجواب إلاّ بعد تقديم اقتراح من عشرة أعضــاء في المجلس.

ب. مسؤولية وزارية تضامنية: وبموجب هذه المسؤولية يكون لعشرة أعضاء فــي مجلس الشعب حق طلب سحب الثقة من رئيس الــوزراء أو الــوزير واذا تــم اقــرار مسؤولية رئيس الوزراء يتم رفع التقرير إلى رئيس الجمهورية، فاذا قام الرئيس باعادة التقرير خلال عشرة ايام وقام المجلس باقراره مرة أخرى، يمكن لرئيس الجمهورية أن يجري استفتاء شعبي لحل الخلاف خلال 30 يوماً فاذا كان الاستفتاء مؤيــداً للحكومــة اعتبر مجلس الشعب منحلاً[2].

ولما تقدم نلاحظ وجود نوعين من أنواع المسؤولية الوزارية:

1. المسؤولية الوزارية السياسية.
2. المسؤولية الوزارية الجنائية.

المسؤولية الوزارية السياسية:

تكون مسؤولية على عاتق مجلس الوزراء لكون مجلس الوزراء مكلف بتنفيذ السياسة العامة للدولة وتسأل عن اعمالها أمام البرلمان، وذلك لكون رئيس الجمهوريــة غيــر مســؤول سياسياً لأنه يوكل ممارسة المهام في السلطة الفعلية إلى مجلس الوزراء ولا يمكن أن تثار ويتم اقرارها إلاّ امام مجلس الشعب.

---

(1) شطناوي، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص297.
(2) عبد العال، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 243.

المسؤولية الوزارية الجنائية:

نلاحظ على اغلب دساتير العالم وخاصة التي تاخذ بالنظام البرلماني انها تكفل لمجلس الشعب بالاضافة إلى اثارة المسؤولية السياسية لمجلس الوزراء عن تنفيذ السياسة العامة للدولة ايضاً حق اثارة المسؤولية الجنائية للوزراء عن الجرائم التي يقترفونها اثناء اداء مهامهم ووظائفهم، إلاّ أن سلطة الاتهام للوزراء عن هذه الجرائم قد انحصرت باعضاء مجلس النواب ولا يصدر قرار الاتهام إلاّ باغلبية ثلثي الاعضاء.

وخلاصة ما تقدم فان مجلس الشعب كسلطة تشريعية يملك كما لاحظنا وسائل متعددة في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية إلاّ أن ذلك لا يعني أن الرقابة هي من جانب واحد فقط بل نلاحظ أن السلطة التنفيذية تملك وسائل ايضاً للرقابة على السلطة التشريعية هذا بالاضافة إلى حقها في التدخل احياناً في اعمال السلطة التشريعية[1].

ويملك رئيس الجمهورية حق الاقتراح لمشاريع القوانين ودعوة البرلمان للانعقاد في اجتماع عادي أو غير عادي لانه هو الذي يدعو المجلس لدورته العادية.

كما يملك حق دعوة البرلمان لدورة غير عادية في حالات الضرورة أو بناء على طلب موقع من اغلبية أعضاء مجلس الشعب، كما يملك رئيس الجمهورية حق اصدار القوانين وحق اصدار قرارات لها قوة القانون في حالات وجود خطر يهدد السيادة الوطنية[2].

كما أن السلطة التنفيذية تملك حق دعوة البرلمان للانعقاد، وحق فض ادوار انعقاده، كما أن السلطة التنفيذية لها حق حل البرلمان وذلك كسلاح تستخدمه ضد المسؤوليه الوزارية[3].

ولما تقدم فإن السلطة التشريعية في معظم الدساتير المقارنة وخاصة الدستور الأمريكي قد حسرت فيما يسمى بمجلسي الشيوخ والنواب (الكونغرس الأمريكي) وهذه السلطة تعد مستقلة من حيث المهام المناطة بها قانوناً، ولا تملك السلطة التنفيذية حق التدخل في أمور التشريع إلا في الحالات التي حددها القانون، ولكن بالمقابل فقد تم منح رئيس الجمهورية صلاحيات تشريعية في ميدان الماري وفي مجال إبرام المعاهدات الدولية وتعيين السفراء وهذا ما أخذ به أيضاً الدستور الفرنسي لعام 1958.

---

(1) الحلو، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص297.
(2) الطماوي ،النظم السياسية ، مرجع سابق ص 472.
(3) عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 248.

الفصل الثاني

الرقابة المتبادلة على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة

مقدمة:

في بداية الأمر لا بد لنا لدراسة الرقابة على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية أن نتعرض لبحث وسائل الرقابة، وكل ذلك سيكون من خلال دراسة أهم نشاطات ووظائف السلطتين التشريعية والتنفيذية وما يوكل إليهما من مهام، وبيان أهم مظاهر التدخل الذي تقوم به كل سلطة في مواجهة السلطة الأخرى أثناء أداء المهام المناطة بها.

وسيكون تناولنا لهذا الموضوع بشكل مقارن مع ما هو عليه الحال في الأنظمة السياسية المقارنة في كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية ومصر والأردن.

ولدراسة مفهوم الرقابة على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية فأن ذلك يتطلب دراسة الرقابة ومفهومها على اعمال السلطات العامه في الدولة، مع التعرض لدراسة اهم وسائل الرقابة المتبادلة مابين السلطات سواءً كانت تشريعية ام تنفيذية، مع الاشارة الى وسائل الرقابة السياسية والقضائية، وهل يمكن ان تكون الرقابة على اعمال السلطة التشريعية بشكل سابق على صدور القانون ام لا؟.

كما لابد من الاشارة الى اثر هذه الرقابة على دستورية القوانين وكيف تؤدي الى تعليق العمل بالقانون؟.

كما سنقوم بدراسة الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية بشكل مقارن مع ما هو علية الامر في الدساتير المقارنة وكذلك الامر في الدستور الاردني وطرق الرقابة واشكالها.

المقصود بالرقابة على أعمال السلطات العامة هو ذلك الحق الممنوح بموجب نصوص الدستور لاحدى السلطات تجاه الاعمال التي تضطلع بها السلطات الأخرى وذلك لاجل تقدير مشروعيتها من عدمه.

فالسلطة التشريعية تملك حق الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية وهذه الرقابة تتفاوت من حيث مقدارها من نظام دستوري لاخر وذلك بالنظر إلى طبيعة النظام الدستوري السائد الذي تأخذ به كل دولة تأسيساً على مبدأ الفصل بين السلطات[1].

كما أن السلطة التنفيذية تملك عدة وسائل تستطيع أن تمارس بموجبها الرقابة والاشراف على اعمال السلطة التشريعية تقديراً لمشروعية الاعمال التي تصدر عن البرلمان، وتملك حق دعوة البرلمان للانعقاد وحل البرلمان وهذه الوسائل المتعددة في التأثير المتبادل بين السلطات تبعاً لشكل النظام السياسي لكل دولة.

وبما أن الدستور هو المصدر الرئيس لنشوء السلطات في الدولة فهو ايضاً الذي يرسم ويحدد شكل وكيفية ممارسة اختصاصات كل سلطة وذلك من خلال بيان طرق تشكيل كل سلطة، ورسم الحد الذي يجب أن تقف عنده كل سلطة لكي لا تتعدى على اختصاص السلطات الاخرى[2].

فالسلطة التشريعية ملزمة باحترام القواعد الدستورية والاجراءات الواجب اتباعها في اصدار كل قانون، والا كان التشريع غير دستوري، كما تخضع السلطة التشريعية لمبدأ رقابة دستورية القوانين التي تصدرها من ناحية شكلية اجرائية وموضوعية والا اعتبر التشريع الصادر من هذه السلطة غير دستوري.

والمقصود بالناحية الشكلية هي ضرورة توافر الشروط والاجراءات المنصوص عليها في الدستور بحيث يتوجب على السلطة التشريعية مراعاة هذه الشروط في اصدار أي تشريع، أمّا الناحية الموضوعية فهي موافقة التشريع الصادر للدستور وعدم مخالفته في أي نص من نصوصه والا اعتبر التشريع باطلاً[3].

على أن بعض الفقه يرى في مسألة رقابة دستورية القوانين الرقابة الموضوعية فقط ولا يشترط الرقابة الشكلية لأن القانون الصادر دون أن يراعي الاجراءات الشكلية لا يكون قانوناً صحيحاً بل هو مولود ميتاً بالاصل[4].

ونحن بدورنا نؤيد هذا الاتجاه الأخير لأن احترام القواعد الشكلية والإجراءات التي ينص عليها الدستور في إصدار القانون تعد من الضرورة بحيث يترتب على مخالفتها عدم دستورية التشريع الصادر من البرلمان دون مراعاة هذه الإجراءات.

---

(1) الحياري، القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص 827.
(2) الخطيب، الوجيز في القانون الدستوري، ط2، 1998، ص 101
(3) المصدر المرجع ذاته، ص 546.
(4) الطماوي، النظم السياسية ، مرجع سابق ص 377.

والرقابة على اعمال السلطات العامة في الدولة يمكن بحثها من خلال التعرض للوسائل المتاحة للرقابة على اعمال السلطات وانواعها، ودراسة الرقابة على اعمال كل سلطة من السلطات على حدة.

وكل ما تقدم ذكره سيتم بحثه من خلال تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين وعلى النحو التالي:

المبحث الأول: يتعلق بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية

المبحث الثاني: يتعلق بوسائل الرقابة على السلطة التشريعية

المبحث الأول: الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية

وسنتناول من خلاله أهم مظاهر تدخل السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية، وما هي الاختصاصات والامتيازات التي تمنح للسلطة التشريعية بمواجهة السلطة التنفيذية بشكل مقارن وعلى النحو التالي:

المبحث الأول: الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية

وسنتناول في هذا المبحث دراسة على الرقابة أعمال السلطة التنفيذية من خلال مطلبين وبيان أهم وسائل الرقابة المتبادلة وما هي النشاطات التي تمارسها السلطة التنفيذية وتبقى بمعزل عن رقابة السلطة التشريعية وذلك في دراسة مقارنة لما هو عليه الحال في التشريعات المقارنة من خلال ما يلي:

المطلب الأول: مظاهر استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية:

ولبيان أهم أشكال ومظاهر تدخل البرلمان في أعمال السلطة التنفيذية، لا بد من دراسة ذلك بشكل مقارن من خلال اربعة فروع وعلى النحو التالي:

الفرع الأول: استقلال السلطة التنفيذية في الدستور الأمريكي لعام 1791م:

وكما اسلفنا في بداية هذه الدراسة فإن النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية قد اعتنق النظام الرئاسي كنظام سياسي في تقسيم السلطات العامة في الدولة. بحيث يباشر رئيس الولايات المتحدة كافة اختصاصات ونشاطات السلطة التنفيذية بشكل مطلق[(1)].

وبموجب هذا النظام تنعدم تماماً مسؤولية الوزراء فلا يسأل الوزراء إلاّ أمام الرئيس الذي لديه الحق المطلق في تعيينهم، ويشغل الرئيس في هذا النظام منصبي رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة باعتباره منتخباً من الشعب ويستقل بشكل تام عن السلطة التشريعية (الكونجرس) [(2)].

ونلاحظ في هذا النظام أنه لا يوجد أي تدخل من حيث المبدأ من السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية، وتستقل السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية باعتبارها ملك للرئيس وحده، ويحرم البرلمان بموجب هذا النظام من حق توجيه السؤال والاستجواب أو طلب طرح الثقة بالوزارة أو بأحد أعضائها.

وكما أسلفنا فإن هذا هو المبدأ العام إلاّ أن هنالك حالات أفرزها الواقع العملي والتي تحتم وجود نوعاً من أنواع التدخل بأعمال السلطة التنفيذية نحاول بيانها بشيء من التفصيل في المطلب الثاني عند دراسة أعمال السلطة التنفيذية التي تخضع لرقابة البرلمان[(3)].

---

(1) عويدات، النظم السياسية،مرجع سابق، ص 130.

(2) الخطيب، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق، ص 365-366.

(3) محمد أنس جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري 1999، ط ، دار النهضة العربيـــة، ص 142.

وهذا النظام الرئاسي لا يقوم على الفصل ما بين منصب رئيس الدولة ورئيس الحكومة مما يتعذر معه توجيه المساءلة للسلطة التنفيذية باعتبار الوزراء هم أعوان للرئيس ويعد الرئيس حسب هذا النظام الرئيس الوحيد لجميع موظفي الحكومة الفيدرالية، ويملك الرئيس حق اصدار العفو وابرام المعاهدات الدولية بشرط موافقة ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ وحق تنفيذ القوانين و الأوامر التنفيذية والقرارات والاستعانة بأفراد القوات المسلحة لتنفيذها.

ولما تقدم فإن الرئيس لا يسأل سياسياً عن تنفيذ السياسة العامة للدولة ولكن تظهر المسؤولية في المجال الجنائي عما يرتكبه من جرائم تسمى جرائم الخيانة العظمى.

وعلى العكس تماماً من مبدأ مسؤولية ومظاهر تدخل البرلمان في أعمال السلطة التنفيذية نجد أن النظام الرئاسي يمنح للرئيس امتيازات في الميدان التشريعي عندما يمارس حق اصدار الأوامر واللوائح والعفو العام وتخفيض العقوبات[(1)].

وتظهر صلاحيات الرئيس بشكل أكبر في الميدان التشريعي عندما يمارس الرئيس حق الإعتراض (الفيتو) تجاه القوانين التي يقدمها الكونجرس، ويملك حق اقتراح مشاريع القوانين بشكل مباشر من خلال رسائله السنوية للكونجرس أو بشكل غير مباشر بالطلب من أحد أعضاء مجلس الشيوخ ليتقدم باقتراح القانون الذي يريده. إلاّ أن رئيس الولايات المتحدة لا يملك سلطة المصادقة على القوانين أو الجمع بين منصبه وعضوية احد مجلسي البرلمان ومنصب الوزارة ولا يملك حق دعوة البرلمان للانعقاد أو سلطة حل الكونجرس[(2)].

كما يقوم الرئيس بإعداد قانون الموازنة العامة للدولة الاتحادية، ولكن تبقى مسألة الموافقة على قانون الموازنة العامة من اختصاص الكونجرس[(3)].

ونخلص للقول أن النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية يقوم على أساس الفصل بين السلطات، إلاّ أن هذا الفصل لا ينفي وجود تعاون بين السلطة التنفيذية والتشريعية كما سنرى لاحقاً في المطلب الثاني.

مع الإشارة إلى أن السلطة التنفيذية تتمتع بنوع من الاستقلال شبه التام ولكن ليس المطلق لاستحالة ذلك قانوناً[(4)].

---

(1) الخطيب، المرجع السابق، ص 368.

(2) محمد ابو زيد محمد، الازدواج البرلماني واثره في تحقيق الديمقراطية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1995، ص 139.

(3) المصدر ،المرجع ذاته، ص 142.

(4) الخطيب، الوسيط في النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 372.

الفرع الثاني: استقلال السلطة التنفيذية في الدستور الفرنسي لعام 1958

وفي هذا الفرع سنحاول معالجة وبيان أهم صور التدخل من البرلمان في أعمال السلطة التنفيذية في النظام السياسي لفرنسا أن وجدت، وهل هنالك استقلال في أعمال السلطة التنفيذية عن أعمال السلطة التشريعية؟.

وكما اسلفنا في بداية هذه الدراسة في المبحث التمهيدي أن السلطة التنفيذية في النظام السياسي الفرنسي تقوم على أساس ثنائية الجهاز التنفيذي كمبدأ عام، حيث يستقل رئيس الجمهورية عن منصب رئيس الحكومة الذي يسمى رئيس وزراء وبجانبه أعضاء الوزارة[1].

وبموجب هذا النظام الذي يقوم على أساس عدم المساواة بين السلطة التشريعية والتنفيذية بل يرجح كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، ويتم الاندماج بين السلطات لصالح السلطة التشريعية حيث تباشر سلطة التشريع، وتعهد بالسلطة التنفيذية لهيئة الوزارة التي تعمل تحت اشرافها ورقابتها وبالتالي هذا النظام كرّس مسألة التبعية من السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية[2]. مع وجود نوع من التأثير المتبادل بين السلطات.

وبموجب المادة الثامنة من دستور الجمهورية الفرنسية يسمي رئيس الجمهورية رئيس الوزراء (الوزير الأول) وبعد ذلك يتولى رئيس الوزراء تشكيل حكومته، ونلاحظ بأن نظام حكومة الجمعية الفرنسية هو نظاماً وسطاً ما بين نظام الفصل بين السلطات ونظام الفصل مع التعاون فهو أشبه بالاندماج ولكن الاندماج لصالح البرلمان.

كما يملك البرلمان حق تقرير المسؤولية في مواجهة أعضاء الوزارة سواء بشكل فردي وأما بشكل جماعي، لذلك لا يوجد في نظام حكومة الجمعية رئيس دولة غير مسؤول كما في النظام البرلماني، وإنما تكون السلطة التنفيذية بكامل اعضائها مسؤولة أمام البرلمان بما فيهم رئيس الدولة[3].

وبالتالي ينعدم التوازن ولا توجد مساواة بين السلطات بل العلاقة هي علاقة تبعية انطلاقاً من مبدأ السيادة الشعبية، وهو المبدأ الذي نادى به الفقيه (جان جاك روسو) والذي يرى أن السلطة للشعب يمارسها ممثليه، ويتم اختيار أعضاء السلطة التنفيذية بواسطة السلطة التشريعية، وتنعدم هنا رقابة الحكومة للأعمال التي يمارسها البرلمان، بل العكس صحيح أن الرقابة مطبقة من البرلمان على الحكومة وأعضاءها بشكل فردي وتضامني.

---

(1) جعفر، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 160–162.
(2) الخطيب: النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 386.
(3) خليل، القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص 420.

ولا يتمتع رئيس الوزراء بأي مركز قانوني خاص فهو عضو كأي عضو آخر في الحكومة[1]. إلاّ أن البعض يرى أن نظام حكومة الجمعية لا يقوم على أساس عدم المساواة بين الهيئة التشريعية والتنفيذية فقط بل تهيمن السلطة التشريعية على أمور التشريع وممارسة توجيه الأمور السياسية والإدارية في البلاد[2].

وفي نظام حكومة الجمعية تظهر مسؤولية رئيس الدولة بعكس ما هو عليه الحال في النظام الرئاسي حيث يسأل مسؤولية مباشرة عن أعماله وتصرفاته أمام الجمعية التي يحق لها عزله في أي وقت كما هو الحال بالنسبة لبقية الوزراء، ولا تملك الحكومة حل المجلس التشريعي ولا دعوته للانعقاد أو تأجيل أدوار الانعقاد أو فض الدورة العادية وطرح الثقة.

ونخلص للقول أن السلطة التنفيذية في نظام حكومة الجمعية ليس لها اية اختصاصات وصلاحيات أصلية تستمد من الدستور بل تعتبر تابعة تماماً للبرلمان الذي يملك حق التوجيه والإرشاد ورسم السياسة العامة للدولة[3].

الفرع الثالث: استقلال السلطة التنفيذية عن البرلمان في الدستور المصري لعام 1971:

لقد أعتنق الدستور المصري نظام الحكم البرلماني كنظام سياسي تأصيلاً على مضمون مبدأ الفصل بين السلطات، بحيث يوجد في هذا النظام ثنائية الجهاز التنفيذي (السلطة التنفيذية).

فبالاضافة إلى منصب رئيس الجمهورية ونوابه يتواجد مجلس الوزراء والذي يقوم بمساعدة الرئيس على توجيه السياسة العامة للدولة[4].

فالسلطة التنفيذية في مصر تتوزع ما بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والمجالس المحلية.

إلاّ أن النظام الذي أخذ به الدستور المصري كنظام برلماني يقوم على أساس الفصل المرن والمتوازن بين السلطات لتنفيذ السياسة العامة للدولة[5].

فالسلطة التنفيذية في الدستور المصري منحت عدة اختصاصات في الميادين التشريعية حيث منح الدستور المصري للسلطة التنفيذية صلاحية التدخل لتكوين مجلس الشعب وحق دعوة المجلس للانعقاد وحله[1].

---

(1) ابراهيم ابو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، دار الكتاب الجديد ،ص 287.
(2) عثمان ، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 274.
(3) ابو خزام، الوسيط في القانون الدستوري،مرجع سابق، ص 286.
(4) جعفر، النظم السياسية ،مرجع سابق، ص 481-482.
(5) عمر هاشم ربيع ، المؤسسة التشريعية ، مرجع سابق، ص 598.

إلاً أن ابرز صور التدخل في الميدان التشريعي أن رئيس الجمهورية قد اعطي صلاحية اقتراح مشاريع القوانين ويقوم بتحويل الاقتراح لمجلس الشعب حيث تتولى اللجان المتخصصة في المجلس بدراسة هذا الاقتراح، ولها سلطة اصدار القوانين التي يتم تشريعها من قبل مجلس الشعب وله حق الاعتراض على هذه القوانين، ويتمتع رئيس الجمهورية بحق اصدار اللوائح التنفيذية والتفويضية التي تصدر من السلطة التنفيذية بناء على تفويض من السلطة التشريعية في مسائل محددة[2].

ويمارس مجلس الوزراء صلاحيات تشريعية في مجال إعداد مشاريع القوانين العادية والقرارات وإعداد الموازنة العامة للدولة وحق اصدار الأوامر التنفيذية والقرارات، ولكي يتم اقامة توازن ما بين السلطة التشريعية والتنفيذية لا بد من معرفة الدور الرقابي للسلطة التشريعية وتقرير المسؤولية للوزراء أمام مجلس الشعب بشكليها الفردي والتضامني.

حيث يمكن لمجلس الشعب بالتعاون مع رئيس الجمهورية احالة الوزير للمحاكمة عما يقع منه من جرائم أثناء تأدية واجباته الوظيفية وحق اجراء التحقيق والسؤال والاستجواب والمسؤولية الوزارية كجزاء جنائي يتخذ ضد الوزير في حال ارتكابه إحدى الجرائم وبالتالي قيام مسؤولية الوزير التي تؤدي إلى اتهامه وإحالته للمحكمة الخاصة تمهيداً لمحاكمته[3].

ولقد أجاز الدستور المصري لرئيس الوزراء والوزراء ونوابهم أن يكونوا أعضاء في مجلس الشعب، ولا يمكن سحب الثقة من الوزراء أو النواب إلاً بعد الاستجواب وبناءً على طلب عشرة من أعضاء المجلس.

ولقد منح رئيس الجمهورية حق اصدار قرارات لها نفس قوة القانون من الناحية التشريعية في حالات الضرورة وفي حالات غياب مجلس الشعب[4].

ولعل ابرز ما تم منحه من امتيازات للرئيس الحق باعلان حالة الطوارئ في البلاد وإن كان الأمر معلقاً على موافقة مجلس الشعب كقيد لضمان الحقوق والحريات العامة للأفراد[5].

وكما أسلفنا لرئيس الجمهورية الحق في التدخل في تكوين مجلس الشعب، ويظهر ذلك من خلال صلاحية الرئيس التي خوله إياها الدستور في حق تعيين أعضاء مجلس الشورى إلى جانب أعضاء مجلس الشعب.

---

(1) الحلو، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 283.
(2) جعفر، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 483.
(3) المصدر المرجع ذاته، ص488 ، ولمزيد من التفاصيل، الحلو، القانون الدستوري، مرجع سابق ، ص 286-287.
(4) ربيع، المؤسسة التشريعية ، مرجع سابق، ص 600.
(5) الحلو، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص265.

ويبقى رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسياً عن التصرفات التي تصدر عنه في مجال شؤون الحكم فلا يمكن أن يكون محلاً للاستجواب والسؤال والاقتراع بالثقة عليه فهذه المسؤولية يتحملها نواب الرئيس بدلاً منه(1).

بيد أن عدم مسؤولية الرئيس سياسياً لا تنفي مسؤوليته جنائياً حيث اعطى الدستور المصري لمجلس الشعب سلطة اتهام رئيس الجمهورية في حالة ارتكابه لجرائم الخيانة العظمى وعدم الولاء للنظام الجمهوري بإن يتم إحالته لمحكمة خاصة لمحاكمته إذا ما ثبت ذلك.

ونخلص للقول أن النظام السياسي في الجمهورية العربية المصرية اخذ بمبدأ ثنائية الجهاز التنفيذي واعطى صلاحيات واسعة للسلطة التنفيذية، في المجال التشريعي ولكن مع ذلك بقيت السلطة التنفيذية تحت رقابة البرلمان من خلال النص على جواز أثارة المسؤولية التضامنية والفردية لأعضاء مجلس الوزراء وبالتالي لاحظنا وجود رقابة متبادلة ما بين السلطة التشريعية والتنفيذية في مجال ممارسة كل منهما للمهام المناطة بها مع ترجيح كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية.

الفرع الرابع: استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية في الدستور الأردني لعام 1952.

تحدثنا في المبحث التمهيدي من هذه الدراسة عن النظام السياسي للمملكة الأردنية الهاشمية، واشرنا إلى أن الدستور الحالي لعام 1952 قد اخذ بالنظام النيابي البرلماني والملك يترأس السلطة التنفيذية، بواسطة الوزراء، ومجلس الوزراء يتولى عملية رسم السياسة العامة العليا للدولة، وكما هو الحال في اغلب دساتير دول العالم فلقد اتجه المشرع الدستوري الأردني للأخذ بثنائية تشكيل السلطة التنفيذية التي تتكون من الملك ومجلس الوزراء(2).

وبموجب هذا الدستور فإن الملك يعد غير مسؤول سياسياً عن السياسة العامة للدولة بل يوجد مجلس وزراء مسؤول أمام البرلمان، وحصانة الملك في الأردن هي حصانة مطلقة سياسياً وجنائياً، وتبقى مسؤولية الملك في المجال المدني والتي تتمثل بالتعويض للطرف المتضرر عما يقع من تصرفات توجب قيام المسؤولية المدنية.

إلاّ أن الملك يتولى السلطة التشريعية مع مجلس الامة سنداً للمادة (25) من الدستور التي تنص على أنه: (تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان النواب).

---

(1) الحلو، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص285.
(2) شطناوي، مبادئ القانون الدستوري ،مرجع سابق، ص 184.

والملك يملك حق دعوة البرلمان للانعقاد وفض أدوار الانعقاد والدعوة للانعقاد في ادوار غير عادية (الدورة استثنائية)بموجب المادة (82) التي تنص على أنه:(للملك أن يدعو عند الضرورة مجلس الأمة إلى اجتماع في دورة استثنائية ولمدة غير محددة من اجل اقرار امور معينة).

إلاّ أن الدور الأبرز الذي يباشره الملك كرئيس للسلطة التنفيذية في الميدان التشريعي والذي يعد أحد أهم المآخذ على الدستور الأردني وعلى تشكيل السلطة التشريعية في الأردن أن الدستور قد نص بموجب المادة (36) على أنه: (الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم).

والملك يبقى مصوناً من أية تبعة أو مسؤولية عن الأعمال التي يرتكبها في مجال شؤون الحكم، حيث قضت المادة (30) من الدستور الأردني بقولها: (الملك مصون من كل تبعة ومسؤولية) فلا يسأل سياسياً أمام البرلمان، فأية مساءلة توجه لمجلس الوزراء باعتباره من يتحمل المسؤولية عن الملك.

لكن يثار التساؤل التالي: هل أن أوامر الملك الخطية والشفوية تكون سبباً لاعفاء الوزراء من المسؤولية؟

في الأردن نلاحظ أن الملك يمارس صلاحياته بموجب الارادة الملكية الموقعة منها بالإضافة لتوقيع رئيس الوزراء والوزير المختص، وبالتالي اوامر الملك الخطية أو الشفوية لا تخلي الوزراء من مسؤوليتهم أمام مجلس النواب عن هذه الأعمال، لكن الواقع العملي يثبت العكس تماماً حيث يرى البعض أن اختصاصات الوزراء هي شكلية اكثر منها موضوعية، لانهم في الواقع لا يقومون سوى بتنفيذ السياسة العامة التي يريدها الملك فقط، ويظهر هذا الأمر بشكل اوضح إذا ما حصل خلاف في الرأي ما بين الملك والوزراء، فالحكومة مكلفة بتنفيذ سياسة الملك، فإن هي لم تلتزم بذلك سوف يكون مصيرها الزوال وبالتالي اقالة مجلس الوزراء ولعل هذا الضعف في المركز القانوني لمجلس الوزراء يعود بدوره لطريقة تشكيل الحكومات الأردنية لأنه يتم التعيين من قبل الملك ولا يتم على أساس الأغلبية البرلمانية التي يحوز عليها في الانتخابات العامة، أو أن تتشكل على أساس حزبي، وهذا بدوره يشير ايضاً لضعف الدور الذي تلعبه الأحزاب الأردنية في مجال المشاركة في العملية السياسية في مجال شؤون الحكم[(1)].

ونحن بدورنا نؤيد هذا الرأي فلا بد من وجود حكومة تشكل على أساس ديمقراطي من خلال تفعيل دور الاحزاب واشراكها في العملية السياسية بشكل اكبر بحيث تبقى الحكومة، ما

---

(1) الكسواني،مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق ،ص 214-215.

دامت متمتعة بثقة ناخبيها لا أن تعين من قبل رئيس السلطة التنفيذية لتبقى في النهاية معلقة المصير وبالتالي تؤدي إلى وضع حد لنهاية الحياة الديمقراطية خاصة إذا ما قام البرلمان بحجب الثقة عنها فلا يكون أمام البرلمان إلاّ الحل من قبل رئيس السلطة التنفيذية وهذا ما حصل في عهد حكومة سمير الرفاعي عام 1963.

والملك يمارس صلاحيات تشريعية من خلال تمتعه بسلطة تصديق القوانين واصدارها وصلاحية الملك بإبرام المعاهدات الدولية كما يملك حق الدعوة لاجراء الانتخابات النيابية وتعيين مجلس الوزراء واقالتهم وقبول استقالتهم[1].

ويمارس مجلس الوزراء صلاحية اصدار الانظمة بأنواعها التنفيذية لتنفيذ ما يصدر من قوانين والأنظمة المستقلة التي تصدر بدون أن ترتبط بأي قانون سابق، وتتضمن قواعد خاصة للمحافظة على النظام العام وهذا النوع غير موجود في الدستور الأردني، وانما يوجد ما يسمى بأنظمة الضبط الإداري التي تصدر في الأحوال والظروف غير العادية بموجب المادة (125) من الدستور، وذلك لأجل المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، واتخاذ الإجراءات اللازمة لإصدار الأنظمة اللازمة للمحافظة عليها.

وحق اصدار الأنظمة التشريعية (القوانين المؤقتة) عند غياب البرلمان وفي حالة كون البرلمان غير منعقد، م(94) من الدستور[2].

ويمارس مجلس الوزراء صلاحياته بموجب قرارات تصدر عنه موقعة من أعضاء المجلس.

ولعل ابرز مظاهر استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية أن الدستور الأردني قد ترك لمجلس الوزراء ذاته الحق بأن يقوم بتحديد صلاحياته واختصاصاته بنفسه وهو امر غير دقيق، فلا بد أن يعطى هذه الاختصاص للسلطة التشريعية، ولعل ذلك يعد احد مظاهر ممارسة السلطة التشريعية من قبل مجلس الوزراء[3].

إلاّ أن مجلس الوزراء يبقى معلقاً بيد الملك وحده الذي لديه الحق باقالة المجلس وقبول استقالته حسب المادة (50) من الدستور.

---

(1) شطناوي، مبادئ القانون الدستوري،مرجع سابق، ص 194، وايضاً الحياري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 604.

(2) شطناوي المرجع ذاته، ص 196.

(3) الكسواني، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 217.

كما وتظهر مسؤولية مجلس الوزراء أمام مجلس النواب الذي يستطيع طلب طرح الثقة بأحد الوزراء أو بكل الوزراء فاذا صدر قرار باغلبية مطلقة من المجلس بحجب الثقة وجب على مجلس الوزراء الاستقالة في حال تحريك المسؤولية الوزارية ضد المجلس كاملاً فإذا حركت المسؤولية الوزارية وجب على الوزير الاستقالة.

إلاّ أن الدستور الأردني قد اوجب على كل وزارة تتشكل أن تقدم بيان وزاري لتنال الثقة على اساسه من المجلس التشريعي (السلطة التشريعية) بناءً على طلب رئيس الوزراء أو طلب موقع من عدد من النواب لا يقل عددهم عن عشرة أعضاء، وأن تتقدم بالبيان الوزاري خلال مدة شهر من تاريخ تشكليها، فاذا لم يكن المجلس منعقداً كان خطاب العرش بمثابة بيان للحكومة[1].

ويمارس مجلس الوزراء صلاحيات الاشتراك برسم السياسة العامة للدولة ومتابعة الاشراف على سير العمل في الوزارات والادارات التابعة لها وإعداد مشاريع القوانين و إعداد مشروع قانون الموازنة العامة للدولة وصلاحية اصدار الانظمة كما اسلفنا[2].

وتظهر صلاحيات الملك بشكل اوسع عندما يقوم باعلان حالة الطوارئ بموجب المادة 124 من الدستور التي تنص على أنه: (إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والاجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية).

ومما لا شك فيه أن هذا القانون يعني اهداراً لمبادئ العدل والمساواة وتعطيلاً للحياة الديمقراطية لأنه يؤدي إلى وقف العمل بكافة التشريعات ويجمع كل السلطات والصلاحيات بيد شخص واحد وهذا الأمر من الخطورة بمكان أنه يؤدي إلى الافتئات على كافة الحقوق ويقوض كافة النظريات التي قامت على أساس مبدأ الفصل المرن بين السلطات[3].

ونخلص للقول أن السلطة التنفيذية في الأردن وان كانت تتمتع بنوع من الاستقلالية في ممارسة الصلاحيات المخولة لها بموجب الدستور، إلاّ أن هذه الاستقلالية لا تنفي المسؤولية الوزارية وحق توجيه السؤال والاستجواب لأعضاء الوزارة عما يرتكبونه من جرائم، وبالتالي نرى أن الدستور الأردني اعتنق نظام الفصل المرن والمتوازن بين السلطات[4].

---

(1) الحياري، القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص 605.
(2) شطناوي، مبادئ القانون الدستوري،مرجع سابق، ص 221.
(3) لمزيد من التفاصيل انظر قانون محكمة العدل العليا رقم(12) لسنة 1992.
(4) المؤسسة التشريعية للعالم العربي، اللوباني، مرجع سابق، ص241.

إلاّ انه بقي أن نشير إلى أن هذا الفصل المرن لا يزال محل انتقاد ونرى بأن السلطة التنفيذية لها الدور الفعال في المجال السياسي لكن هذه السلطة ممثلة برئيسها تملك صلاحية لتعطيل الحياة الديمقراطية والنيابية عند اعلان حالة الطوارئ، وصلاحية الملك بحل مجلس النواب إذا ما تم طرح الثقة بالحكومة أو حجب الثقة عنها وبالتالي تبقى السلطة التشريعية اداة تابعة للسلطة التنفيذية ولا تمارس الدور الاستقلالي الخاص بها.

وبعد أن قمنا بدراسة مظاهر استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية في معظم الدساتير المقارنة وكذلك الدستور الأردني، فقد لاحظنا أن معظم هذه الأنظمة تحرص على إقامة نوع من التعاون ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإعطاء كل سلطة صلاحيات واسعة في مجال الرقابة على أعمال السلطة والسلطات الأخرى لأن تطبيق نظام الفصل التام ما بين السلطات يعد مستحيلاً في الواقع العملي لتعارضه مع الأنظمة الديمقراطية.

المطلب الثاني: أعمال السلطة التنفيذية التي تخضع للرقابة البرلمانية.

وفي هذا المطلب سنقوم ببيان أهم نشاطات وأعمال السلطة التنفيذية التي تخضع للرقابة البرلمانية، وبيان مدى جواز تدخل السلطة التشريعية في أعمالها، ولكي نقف على نقاط الاختلاف والالتقاء مع ما هو عليه الحال في النظام السياسي الأردني، لا بد من بحث هذا الأمر بشكل مقارن، للتحقق من مدى رقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية في كل من الأنظمة التي سيتم بحثها في هذا المطلب من خلال اربعة فروع وعلى النحو التالي:

الفرع الأول: وظائف السلطة التنفيذية التي تخضع لرقابة البرلمان في الدستور لأمريكي 1791م.

علمنا في بداية هذه الدراسة بأن نظام الحكم الرئاسي الذي اعتنقه الدستور الأمريكي في توزيعه للسلطات العامة داخل الدولة الاتحادية، أن هذا النظام يأخذ بأحادية السلطة التنفيذية، وعدم وجود فصل ما بين منصب رئيس الولايات المتحدة ورئيس الحكومة، بل أن رئيس الولايات المتحدة يعد هو الرئيس الأول للسلطة التنفيذية ويستقل في أعماله عن السلطة التشريعية[1].

---

(1) المهذبي وابو خزام،الوجيز في القانون الدستوري،مرجع سابق،ص270.

كما أن الرئيس ينتخب من قبل الشعب مباشرة ويستمد نفوذه وسلطته من الشعب مباشرة باعتباره مصدراً للسلطات[1].

ولما تقدم فإنه يتعين علينا أن نوضح أهم مظاهر تدخل السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية بعد أن أوضحنا في المطلب الأول من هذا الفصل صور استقلال السلطة التنفيذية عن البرلمان.

فلقد منح مجلس الشيوخ حق الاشتراك مع رئيس الولايات المتحدة في بعض الإختصاصات التنفيذية، بحيث لا يستطيع الرئيس تعيين كبار موظفي الاتحاد بدون مراجعة مجلس الشيوخ، فإذا لم تصدر موافقة مجلس الشيوخ يمتنع على الرئيس تعيينهم[2].

ويمارس مجلس الشيوخ دوراً بارزاً في السلطة التنفيذية في مجال السياسة الخارجية بحيث لا يجوز للرئيس تعيين السفراء وإبرام المعاهدات الدولية إلاً بعد حصوله على موافقة ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ، كما يعهد للرئيس حق إعداد قانون الموازنة العامة، الا أن عملية الإنفاق من الموازنة لا يتم إلاً بعد موافقة الكونجرس، فله الحق المطلق برفض الاعتمادات التي تطلبها الحكومة والحق بإقرار الاعتمادات المالية المطلوبة وحق إعلان الحرب[3].

إلا أن أهم صور التدخل التي تقع من السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية هي الصلاحية الممنوحة للكونجرس في مجال المسؤولية السياسية لرئيس الدولة ونائبه والوزراء حيث منح الدستور لمجلس النواب صلاحية تحريك المسؤولية ضدهم من الناحية الجنائية بأن اعطى لمجلس النواب الحق في اتهامهم جنائياً عن الجرائم التي تقع منهم اثناء اداء مهماتهم كجريمة الرشوة والخيانة العظمى حيث يملك المجلس اتهامهم ويملك الكونجرس حق إحالتهم للمحاكمة أمام المحكمة المختصة[4].

بل أن هذه الصلاحية تمتد لتشمل كل من يرتكب هذه الجرائم من الموظفين المدنيين للاتحاد إلى ان تطال الوزراء إذا ما ارتكبوا احدى الجنايات أو الجنح المنصوص عليها في قانون العقوبات[5].

---

(1) خليل، القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص398.

(2) خليل، القنون الدستوري ، مرجع سابق، ص 418، وايضاً عثمان، النظم السياسية ،مرجع سابق، ص 228.

(3) عثمان، النظم السياسية ،مرجع سابق، ص 229.

(2) المصدر، المرجع ذاتة ، ص 419.

(5) الطماوي، النظم السياسية ،مرجع سابق ،ص 299.

إلاّ أن تحريك المسؤولية ضد الرئيس في حال ارتكابه جرائم الخيانة العظمى والرشوة والجنايات والجنح الكبرى، فقد اثار النص خلافاً حول المقصود بها فالبعض يرى انها تشمل حتى الاخطاء السياسية إلاّ أن البعض يرى ضرورة حصرها في الجنايات والجنح الواردة في قانون العقوبات وتتم محاكمة الرئيس أمام مجلس الشيوخ بعقوبة العزل كجزاء سياسي ثم يتم بعد ذلك محاكمته أمام القضاء المختص إلاّ أن هذه المحاكمة غير فعالة إذ يمكن للرئيس أن يقدم استقالته مما يترتب عليه وقف المحاكمة، كما هو الحال في محاكمة الرئيس نيكسون عام 1974 ابان فضيحة ووترغيت الذي ادت استقالته لعدم محاكمته(1).

وتشترك السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية من خلال التأثير على الرئيس في عدة أمور إذ يمكن للكونجرس أن يمتنع عن الموافقة على ما يتقدم به الرئيس من مقترحات، وتتمثل عدم الموافقة مثل حالة عدم تقيد أعضاء الحزب الذين في البرلمان وينتمون للحزب الذي انبثق عنه الرئيس.

إلاّ انه وعلى غرار حق الاعتراض الذي منح للرئيس تجاه مشاريع القوانين المقترحة يملك الكونجرس ذات السلطة (الاعتراض التشريعي) بحيث يطلب الكونجرس من الرئيس اتخاذ اجراءات تشريعية مع الاحتفاظ لنفسه بحق الموافقة أو عدمها(2).

وتأسيساً على ما سبق نخلص للقول أن النظام الرئاسي الذي اعتنق مبدأ الفصل في السلطات وتركيز السلطة التنفيذية بيد الرئيس، إلاّ أن هذا الفصل لم يحول دون وجود نوعاً من الرقابة المتبادلة بين كل منهما بل اعطى دوراً فعالاً للسلطة التشريعية في مجال أعمال السلطة التنفيذية سيما وأن هذا المجلس التشريعي يملك حق عزل الرئيس والاشتراك معه في معظم المهام التي تتعلق بالسياسة الخارجية وتعين الموظفين.

الفرع الثاني: وظائف السلطة التنفيذية التي تخضع لرقابة البرلمان في الدستور الفرنسي لعام 1958م).

لدراسة أهم وسائل الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية لا بد من بيان أن السلطة التشريعية في الدستور الفرنسي تقوم على أساس عدم المساواة بين السلطات بل تركيز السلطة في يد السلطة التشريعية مع رجحان كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية بحيث أنها تمارس مهام التشريع وحدها وتوكل امور التنفيذ لهيئة تنفيذية تحت رقابتها

---

(1) المصدر، المرجع ذاته، ص 232.

(2) الطماوي، النظم السياسية ،مرجع سابق، ص229،وايضاً خليل ،القانون الدستوري ، مرجع سابق،ص417.

واشرافها مع الفصل بين منصب رئيس الجمهورية ومنصب رئيس الحكومة أي اعتناق ثنائية الجهاز التنفيذي(1).

حيث يتم تسمية رئيس الوزراء من قبل رئيس الجمهورية وبعد ذلك تتشكل السلطة التنفيذية ويتدخل البرلمان في عمل مجلس الوزراء بل يتعدى الامر إلى حد قيام البرلمان برسم السياسة العامة للحكومة من حيث الصلاحيات والاختصاصات وله حق التدخل بتعديل ما تقرره الحكومة والغاء كل ما يخالف سياسة توجيهات البرلمان.

إلاَّ أن رئيس الجمهورية الفرنسية هو الذي يعين الوزراء واعفائهم من مناصبهم ويظهر تدخل البرلمان في أعمال السلطة التنفيذية عندما يقوم الرئيس بتعيين السفراء وابرام المعاهدات حيث يشترط موافقة البرلمان واقراره لها(2).

إلاَّ انه يمكن القول أن رئيس الدولة يبقى مسؤول مباشرة عن أعماله وتصرفاته امام الجمعية الوطنية التي تملك صلاحيات واسعة تجاهه كحق العزل وتظهر التبعية للمجلس في حالة وجود خلاف مع السلطة التنفيذية على السياسة العامة حيث يملك حق حجب الثقة واجبارها على الاستقالة أو البقاء في مراكزهم مع تغيير السياسة العامة(3).

ويتمتع رئيس الجمهورية باختصاصات تشريعية واسعة في حال الظروف الاستثنائية غير العادية التي تهدد الأمن الوطني والسلم بالخطر، حيث يمنح صلاحية اتخاذ أي اجراءات يراها ضرورية(4).

إلاَّ أن السلطة التشريعية تباشر هنا صلاحية الرقابة للاجراءات التي يتخذها الرئيس بحيث يمتنع على الرئيس حل الجمعية الوطنية طوال فترة استمرار الظروف الاستثنائية.

وبموجب الدستور الفرنسي كما اسلفنا لا يوجد مبدأ عدم المسؤولية بل تسأل الوزارة بكامل أعضاءها بما فيهم رئيس الدولة عما يرتكبونه من جرائم اثناء قيامهم بالمهام الموكولة اليهم وتثار المسؤولية أمام البرلمان الذي يملك حق طرح الثقة بهم، وتجاوز الأمر لحد قيام السلطة التشريعية بالمهمة والرقابة على توجيه الأمور السياسية والادارية في البلاد(5).

ونخلص للقول أن نظام حكومة الجمعية النيابية هو نظام يقوم على الفصل المتوازن بين السلطات بحيث يركز السلطات بيد السلطة التشريعية التي تنفرد بصلاحيات واسعة النطاق من

---

(1) خليل، القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص 324.

(2) خليل، القانون الدستوري ، مرجع سابق، 328.

(3) عثمان،النظم السياسية،مرجع سابق،ص، 277.

(4) خليل، المرجع السابق، ص 333-336.

(5) العويدات، النظم ادستورية، مرجع سابق، ص308.

بينها الحق في تعيين مجلس الوزراء مع رجحان كفة هذه السلطة على السلطة التنفيذية، واعطاءها الحق في محاسبة رئيس الدولة وأعضاء السلطة التنفيذية عن الجرائم المرتكبة اثناء ادائهم لوظائفهم.

إلاّ أن هذا النظام في الواقع مجحف بحق السلطة التنفيذية ويعمل على التدخل المباشر في امور السلطة التنفيذية ولا يترك لها الاستقلالية في ممارسة أعمالها خاصة أن لديه الصلاحية الواسعة في رسم السياسة العامة للدولة وتوجيهها إذا ما حصل خلاف ما بين السلطات.

الفرع الثالث: وظائف السلطة التنفيذية التي تخضع لرقابة البرلمان في الدستور المصري لعام 1971.

وكما اشرنا سابقاً فإن الدستور المصري قد اعتنق نظام الحكم البرلماني كنظام سياسي تأصيلاً على مبدأ الفصل بين السلطات، والذي اعتنق مبدأ ثنائية الجهاز التنفيذي الذي يقوم على الفصل بين منصب رئيس الجمهورية ومنصب رئيس الوزراء[1].

والسلطة التنفيذية كما اسلفنا ايضاً تقوم على أساس توزيع نشاطات وصلاحياتها ما بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء والمجالس المحلية وقد أشرنا في المبحث الأول والمطلب الأول إلى إلى مظاهر استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية ولكن بقي علينا أن نشير إلى اهم وسائل وطرق رقابة وتدخل السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية وأعمالها، إلاّ أن اهم وسائل الرقابة على الحكومة متعددة ولكن اهمها يتمثل بحق السؤال والاستجواب واجراء التحقيق والمسؤولية الوزارية.

أولاً: حق السؤال:

حيث منح أعضاء البرلمان صلاحية توجيه الاسئلة للوزراء من أجل الاستيضاح والاستفسار عن نقطة معينة، وحق السؤال يكون مجرد علاقة بين عضو البرلمان والوزير بحيث تكون العلاقة بينهما فقط دونما حق لأي عضو في البرلمان التدخل في حق السؤال، بحيث يمكن هذا العضو الذي وجه السؤال بالتنازل عنه وله الحق بتحويله اليه إلى استجواب أن لم يقتنع بالإجابة على السؤال الموجه[2].

---

(1) عبد العال، القانون الدستوري،مرجع سابق، ص 212.

(2) عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 238، وايضاً خليل،القانون الدســتوري،مرجع سابق، ص 437.

ولقد تقرر هذا الحق في المادة 124 من دستور الجمهورية العربية المصرية لعام 1971 (لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو احد نوابه أو احد الوزراء اسئلة عن أي موضوع).

ثانياً: الاستجواب:

يعد الاستجواب درجة متقدمة على حق السؤال لكونه يعد محاسبة للوزراء، أو أحد أعضاء مجلس الوزراء عن تصرفات معينة بحيث ينطوي الاستجواب على حق الاتهام والنقد لأعمال السلطة التنفيذية إلاً أن خطورة الاستجواب تكمن بطرح الثقة بأحد الوزراء أو بالوزارة بشكل كامل، ويعد حق الاستجواب حقاً ممنوحاً لكل أعضاء البرلمان بعكس حق السؤال، وهذا ما ورد عليه النص في المادة (125) من الدستور المصري التي تنص على أنه: (لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء، أو نوابه أو الوزراء لمحاسبتهم عن أعمال تدخل في اختصاصهم)[1].

ثالثاً: اجراء التحقيق:

تكمن اهمية اجراء التحقيق على انطوائه على كشف عيوب ومساوئ وسلبيات بعض الادارات والوزارات والمصالح الحكومية بحيث يوكل امر التحقيق إلى لجنة من أعضاء البرلمان تقوم بمهمة التحقيق بحيث تشكل لجنة خاصة من أعضاء مجلس الشعب يوكل اليها صلاحية فحص نشاطات احدى المصالح الإدارية والمؤسسات العامة أو أي جهاز تنفيذي أو إداري إلاً أن هذه اللجنة ليس لها صفة قضائية بل هي لجنة برلمانية وتقوم اللجنة المختصة برفع تقريرها للمجلس النيابي[2].

رابعاً: المسؤولية الوزارية:

وهذه المسؤولية تقسم إلى نوعين:

أ. **المسؤولية السياسية للحكومة**

---

(1) خليل، القانون الدستوري،مرجع سابق، ص 439،وايضاً الطماوي،النظم السياسية، المرجع السابق، ص 592.

(2) الطماوي، المرجع السابق، ص 590.

وتكون هذه المسؤولية لكافة أعضاء الوزارة سياسياً امام البرلمان عن أعمال الوزارة وكل ما يتعلق بشؤون الدولة وقد تؤدي هذه المسؤولية إلى حد طرح الثقة بالحكومة مما يؤدي إلى قيام الوزير أو الوزراء لتقديم الاستقالة فهذه المسؤولية تكون فردية وجماعية (تضامنية).

1. المسؤولية الفردية:

تتقررهذه المسؤولية للوزير أو نائب رئيس مجلس الوزراء أو احد الوزراء ولا يجوز سحب الثقة إلاً بعد الاستجواب والرد عليه، حيث يقدم بناءً على طلب عشرة أعضاء من المجلس فاذا اقر المجلس تسحب الثقة نسحب من الوزير ويجب عليه أن يقدم استقالته[1].

2. المسؤولية التضامنية:

ويتقرر هذا النوع من المسؤولية بحق مجلس الوزراء وتؤدي عادة إلى استقالتها وبما أن رئيس مجلس الوزراء هو الذي يمثل الوزراء فإن مسؤوليته تؤدي إلى مسؤولية الحكومة بأكملها.

كما أن مسؤولية الوزارة تكون تضامنية عن أعمال رئيس الجمهورية وتؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة فاذا قام مجلس النواب بالاقتراع على الثقة بالحكومة وقررت باغلبية أعضاءه مسؤولية الوزارة توجب عليها أن تستقيل[2].

ب. المسؤولية الجنائية للوزراء (سلطة اتهام الوزراء).

لقد منح الدستور المصري لعام 1971 حق الاتهام لرئيس الجمهورية واعطى لمجلس الشعب حق احالة أي وزير للمحاكمة عما يقع من جرائم اثناء تأديتهم لوظائفهم ويكون قرار الاتهام بناء على طلب خمس أعضاء المجلس ويكون قرار الاتهام باغلبية ثلثي أعضاء المجلس وتتم المحاكمة أمام محكمة عليا خاصة حسب المادة 159 من الدستور المصري[3].

ولما تقدم فقد لاحظنا أن السلطة التنفيذية في الدستور المصري تخضع للرقابة المباشرة من مجلس الشعب كسلطة تشريعية إذ يملك ازاء هذه السلطة صلاحيات واسعة تتمثل بتقرير المسؤولية السياسية للوزراء والمسؤولية الجنائية وسلطة الاتهام وحق طرح الثقة بالحكومة.

الفرع الرابع: وظائف السلطة التنفيذية التي تخضع لرقابة البرلمان في الدستور الأردني لعام 1952م

---

(1) خليل، المرجع السابق، ،ص 442، وايضاً عبد الوهاب، القانون الدستوري،مرجع سابق ص 240.

(2) الطماوي،النظم السياسية ،مرجع سابق، ص 599.

(3) خليل، القنون الدستوري ،مرجع سابق، ص 444، وايضاً عبد الوهاب، القانون الدستوري المرجع السابق، ص 243.

يتجلى مبدأ الفصل بين السلطات بأنه يمنح لكل سلطة القدر المتوازن والمستقل والمتكافئ مع غيرها من السلطات في مباشرة اختصاصاتها واحداث نوعاً من التعاون والرقابة المتمثلة بحق البرلمان بطرح الثقة بالحكومة وحق السلطة التنفيذية بحل البرلمان.

وباعتناق الدستور الأردني لعام 1952 لمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات فلقد قرر نوعاً من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث اعطى للملك دوراً بارزاً في ميدان السلطة التنفيذية، بحيث أقام الدستور علاقة للسلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية باحداث رقابة للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية[1].

ويمارس مجلس الامة دوراً بارزاً في اشرافه على ابرام عقود الامتياز التي تمنح لجهة معينة لاستثمار موارد معينة داخل اراضي المملكة الأردنية أو حق استغلال المرافق العامة حيث جاء في المادة 117 من الدستور الاردني النص على أنه: (كل امتياز يعطى لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم والمعادن والمرافق العامة يجب أن يصدق عليها القانون). ولا نكون بهذا الصدد في حالة تشريع بل رقابة لجهة برلمانية على تصرفات الحكومة[2].

كما يملك مجلس البرلمان الرقابة على مشروع الموازنة العامة إذ يملك مجلس الأمة حق اجازة الموازنة العامة أو تعديل المشروع أو الرفض، وكل ذلك يأتي بعد الاطلاع على التقرير السنوي المقدم من ديوان المحاسبة، وهذا لعله تدخلاً واضحاً في أمور السلطة التنفيذية إذا اشترط الدستور أن يقدم مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل.

وتظهر الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في مجال تقرير المسؤولية الوزارية وهذه المسؤولية في ظل النظام السياسي الأردني قد تكون بشكل فردي تثار بحق احد أعضاء مجلس الوزراء (وزير واحد) فيما يتعلق بتصرف متعلق بوزارته أو احدى الدوائر االتابعة لوزارته. وأما أن تكون تضامنية لجميع أعضاء مجلس الوزراء عندما يتعلق الأمر بالسياسة العامة للوزارة[3].

إلاّ أن المسؤولية التي تثار بحق مجلس الوزراء وأعضاء الوزارة هي على ثلاثة أنواع:

أولاً: مسؤولية سياسية، ثانياً: مسؤولية مدنية، ثالثاً: مسؤولية جنائية، فلقد جاء الدستور الأردني في المادة (51) منه على النص على هذه المسؤولية بقولها: (رئيس الوزراء، والوزراء

(1) الحياري،القانون الدستوري،مرجع سابق، ص 704، وايضاً شطناوي، مبادئ القانون الدستوري، ص 249.
(2) العواملة، الوسيط في النظم السياسية،مرجع سابق، ص 142.
(3) الحياري، القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص 713.

مسؤولون امام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول امام مجلس النواب عن أعمال وزارته) [1].

ولما تقدم سوف نقوم بدراسة وسائل الرقابة التي تقع على أعمال السلطة التنفيذية، من قبل البرلمان على النحو التالي:

1. حق السؤال

السلطة التشريعية تراقب أعمال السلطة التنفيذية من خلال دراسة الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية، وانتقاد هذه الأعمال من خلال الأسئلة التي توجه للوزراء، وحق السؤال حق يمنح لأعضاء البرلمان من أجل طلب استيضاح من أحد الوزراء عن أعمال وزارته أو لفت نظر الحكومة لأمر معين، وقد يهدف لكشف مخالفة معينة حيث نصت المادة 96 من الدستور الأردني على أنه: (لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء اسئلة واستجوابات حول أي أمر من الأمور العامة)، وهذا الحق تم تأكيده في المادة 114 من النظام الداخلي لمجلس النواب بقولها:(حق السؤال هو استفهام العضو ويشمل رئيس الوزراء والوزراء عن أمر وشأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم)[2].

ويقدم السؤال مكتوباً لرئيس مجلس النواب ويوجه من عضو واحد فلا يمكن أن يوجه من أكثر من عضو فاذا لم يجيب على السؤال خلال شهر يحول لاستجواب، وله أن يطلب تأجيل الرد على السؤال لمدة ثمانية ايام، وحق السؤال يبقى حق للعضو الذي اثاره وله التنازل عنه[3].

2- حق الاستجواب

يقصد بالاستجواب هو توجيه ما يشبه الاتهام للوزارة أو احد الوزراء على تصرفات أو مواقف صادرة عن شأن من الشؤون العامة وهو يغاير حق السؤال لأنه بمثابة وسيلة لتوجيه سلوك الوزير ومجلس الوزراء، وهو حق عام إذا تنازل عنه المستجوب فإن هذا التنازل لا يمنع من استمرار باقي الأعضاء بالاستجواب[4].

لا يجوز مناقشة استجواب قبل ثمانية ايام من وصوله للوزير، ويجب أن يكون مكتوباً ويحق له أن يستجوب اكثر من وزير، ويبلغ الوزير المختص بذلك، ويجب عليه أن يجيب خطياً

---

(1) شطناوي، مبادئ القانون الدستوري،مرجع سابق، ص 260.
(2) ا شطناوي، مبادئ القانون الدستوري،مرجع سابق، ص 250.
(3) العواملة، الوسيط في النظم السياسية،مرجع سابق ،ص 160-161.
(4) الشطناوي، مرجع سابق ،ص 253.

على الاستجواب، وبموجب المادة 88 من النظام الداخلي لمجلس النواب بقولها: (يتقدم خطياً العضو مقدم الاستجواب بشرح استجوابه ثم يعطي للوزير فرصة للإجابة)، ولما تقدم فإن مقدم الاستجواب له حق التنازل عنه حسب المادة 103 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

3. التحقيق البرلماني:

هو حق يعطى لأعضاء البرلمان للتحقق من أمر معين بحيث يمنح البرلمان حق تكوين لجان خاصة للتحقيق؟ وتعد لجان التحقيق احدى أهم وسائل الرقابة، وهو حق للبرلمان دون حاجة لوجود نص قانوني ويكون التحقيق في امور معينة تكون داخله في اختصاصهم التشريعي حسب المادة 51/ من النظام الداخلي لمجلس النواب بقولها: (للمجلس أن يشكل لجاناً مؤقتة يرى أن الحاجة ماسة لتشكيلها ويحدد المجلس وظائفها ومهامها وعدد أعضاؤها وتنتهي مدة أي منهما بإنتهاء المهمة الموكلة اليها)[1].

ومما يجدر الاشارة اليه بأن الملك يبقى مصوناً من اية تبعية ومسؤولية لان الملك لا يسأل في ظل هذا النظام بل يتحمل المسؤولية عنه أعضاء مجلس الوزراء والوزراء ويسأل أعضاء مجلس الوزراء امام مجلس النواب سنداً للمادة (30) من الدستور الأردني التي نصت على انه: (الملك هو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية).

المسؤولية الجنائية للوزراء

هي حق اتهام ومحاكمة الوزراء الذين يقومون بارتكاب جرائم اثناء اداء مهامهم حيثحصر الدستور الأردني حق الاتهام بمجلس النواب وحصر سلطة المحاكمة بالمجلس العالي بموجب المادة 56 من الدستور الأردني بمجلس النواب التي نصت على أن: (لمجلس النواب حق اتهام الوزراء ولا يصدر قرار الاتهام إلاً باكثرية ثلثي اصوات الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب).

فاذا ما صدر قرار الاتهام من مجلس النواب بحق احد الوزراء فإن المجلس العالي حسب المادة 57 من الدستور هو الذي يتولى المحاكمة بعد تقديم لائحة الاتهام من قبل لجنة من مجلس النواب والجرائم التي يحاكم عنها الوزراء على نوعين:

أ. جرائم متعلقة بالوظيفة ومنصوص عليها في قانون العقوبات

ب. جرائم منصوص عليها في قانون محاكمة الوزراء وهي جرائم الخيانة العظمى، واساءة استعمال السلطة والاخلال بواجبات الوظيفة.

(1) شطناوي، مبادئ القانون الدستوري ،مرجع سابق ،ص 257

إلاّ أن قرار الاتهام لا يصدر إلاّ بناء على قرار يصدر باغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب لكن بعكس ما هو عليه الحال في النظام الرئاسي فان استقالة الوزير لا تمنع المجلس من اقامة الدعوى عليه والاستمرار في محاكمته[1].

ونخلص للقول أن النظام البرلماني الأردني قد اخذ بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات واعطى السلطة التشريعية صلاحيات واسعة في مجال رقابة أعمال السلطة التنفيذية ورسم السياسة العامة للدولة وتوجيه مجلس الوزراء وتصويب الأخطاء التي تقع من الوزراء بالاضافة إلى تقرير المسؤولة السياسية والمدنية والجنائية للوزراء وحق طرح الثقة بالحكومة.

المسؤولية المدنية للوزراء:

وهي المسؤولية التي تتمثل في التعويض عن الاضرار التي تقع من جراء تصرفات الوزير اثناء القيام بممارسة النشاطات الملقاة على عاتقه بموجب المادة التاسعة من قانون محاكمة الوزراء رقم 35/لسنة 1952 وتعديلات لعام 2000 (الوزراء مسؤولون مدنياً وفق احكام القانون المدني).

وهذه المسؤولية هي نتيجة طبيعية للمخالفة التي تقع من الوزراء جراء الأعمال الواقعة منه والتي تؤدي إلى الحاق ضرر مادي ومعنوي باحد الاشخاص[2].

---

(1) شطناوي، مبادئ القانون الدستوري،مرجع سابق،ص 264، وايضاً الحياري ، القانون الدستوري،مرجع سابق،ص720.

(2) الحياري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 721.

المبحث الثاني: وسائل الرقابة على أعمال السلطة التشريعية

ومن خلال هذا المبحث سندرس الرقابة على أعمال السلطة التشريعية وخاصة ما يتعلق برقابة دستورية القوانين في النظام السياسي الأردني، والأنظمة المقارنة، وطرق ووسائل الرقابة على اعمال السلطة التشريعية.

حيث سنلاحظ أن هذه الرقابة من حيث أنواعها تنقسم إلى عدة أقسام منها ما يتعلق بالرقابة السياسية سواءً الوجوبية والجوازية ومنها ما يتعلق بالرقابة القضائية على دستورية القوانين سواءً الرقابة اللاحقة لصدور القانون أو السابقة رقابة الإمتناع والالغاء.

ثم نحاول بعد ذلك تقييم الوضع في النظام السياسي الأردني، وهل هنالك رقابة على دستورية القوانين ومدى الحاجة لذلك.

ثم في نهاية هذا الفصل، سنقوم بالاشارة إلى بعض التوصيات وابداء الملاحظات فيمايتعلق بأوجه القصور والنقص أن وجدت للوصول إلى نظام سياسي فعّال يقوم على الفصل بين السلطات في ادائها لواجباتها مع اعطاء وتوفيرا جانب من الرقابة لكل سلطة تباشرها تجاه السلطة الأخرى.

المطلب الأول: وسائل الرقابة على أعمال السلطة التشريعية

ونبحث من خلاله مدى الحاجة إلى رقابة دستورية القوانين دراسة مقارنة مع ما هو عليه الحال في الانظمة السياسية، ونتعرض لطرق ووسائل الرقابة على دستورية القوانين في التشريع الأردني والمقارن، ومن هي الجهة التي يؤكل اليها مهمة الرقابة في معظم الدول الأخرى.

المطلب الثاني: رقابة دستورية القوانين في التشريع الأردني والتشريعات المقارنة:

ونبحث من خلال هذا المطلب مدى جواز اثارة مسؤولية أعضاء البرلمان عن الجرائم والاخطاء التي تحصل اثناء قيامهم بواجبات الوظيفة المناطة بهم، وهل أن الحصانة التي يتمتع بها أعضاء البرلمان مطلقة ويمتنع بالتالي مساءلة أي منهم؟ أم أن هذه الحصانة نسبية ويمكن التنازل عنها في حالات معينة، وكل ذلك سيكون بشكل مقارن لما هو عليه الحال في الانظمة المقارنة وعلى النحو التالي:

المطلب الأول: طرق ووسائل الرقابة على أعمال السلطة التشريعية:

فالسلطة التشريعية فيما تصدره من قوانين و فيما تمارسه من اعمال ونشاطات لا بد أن تخضع للرقابة لتقدير مدى مشروعتيها من اعمال وذلك لمنع هذه السلطة من التعسف في ممارسة اختصاصاتها، وبما أن اختصاص السلطة التشريعية الرئيس هو سن التشريعات كما يبدو للوهلة الاولى، لذالا بد من دراسة الرقابة على هذه التشريعات من خلال الرقابة على دستورية القوانين ونبحث ذلك من خلال فرعين:

الفرع الأول: الرقابة السياسية على دستورية القوانين

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على دستورية القوانين

الفرع ألأول: الرقابة السياسية على دستورية القوانين:

هذا النوع من الرقابة يطلق عليه الفقه تسمية الرقابة الوقائية وذلك لكون هذه الرقابة تهدف لضمان صدور القانون بشكل يتفق مع أحكام الدستور، وهذه الرقابة السياسية تنتج اثار هامة نظراً لأهمية الجهة التي تباشر هذه الرقابة[1].

ولا بد من الاشارة إلى أن مسألة فحص دستورية القوانين، لا يمكن أن تثور إلاّ في ظل الدستور الجامد فلا يتصور أن تكون هنالك رقابة على دستورية القوانين في ظل وجود دستور مرن، وذلك لكون الدستور المرن يمكن تعديله باتباع نفس القواعد الموجودة لتعديل القوانين العادية دونما الحاجة إلى اتباع الاجراءات الشكلية المعقدة كما في الدساتير الجامدة، ونلاحظ أن صدور أي قانون بشكل يخالف الدستور من ناحية موضوعية في ظل دستور مرن، فان ذلك لا يمكن اعتباره مخالفة الدستور بل يشكل تعديلاً جديداً لأحكام الدستور[2].

وإن كان الدستور يسمو على كافة القوانين في الدولة إلاّ أن صدور قانون جديد يخالف حكم الدستور في ظل الدستور المرن يشكل تعديلاً لحكم الدستور.

وهذه الرقابة السياسية رقابة يعهد بها إلى هيئة سياسية ينشئها الدستور تتولى عملية الفحص والمراقبة للقوانين قبل اصدارها للتحقق من مدى مشروعيتها تسمى رقابة وقائية.

---

(1) الخطيب: الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 103، 104.

(2) محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري، مطبعة القاهرة، 1993، ص 130، 131.

وهذه الهيئة السياسية تعينها الجمعية التأسيسية، تسمى هذه الهيئة بالمجلس الدستوري، كما هو الحال في فرنسا بالنسبة لدستورها الحالي لعام 1958[1].

لكن هذه الرقابة التي يمارسها هذه المجلس هي رقابة من نوعين:

أولاً: رقابة وجوبية: وتمارس على القوانين الأساسية واللوائح الخاصة بالمجالس البرلمانية، ولا يمكن اصدار القوانين واللوائح إلاّ بعد عرضها على المجلس الدستوري واقراره لها.

ثانياً: رقابة جوازية: وتكون خاصة بما يراه رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو رئيس الجمعية الوطنية ضرورياً من مشروعات القوانين لتقرير مدى دستوريتها، وللمجلس الدستوري أن يبدي رأيه في دستورية القوانين خلال مدة شهر، وفي حالة الضرورة يمكن أن تنزل هذه المادة إلى ثمانية ايام[2].

إلاّ أن الدستور الفرنسي الحالي يعطي الحق لعدد من النواب (60) عضواً حق إثارة مبدأ الرقابة الجوازية وحق طلب تقرير دستورية قانون ما من عدمه.

ولكن هذا النوع من الرقابة لم يسلم بدوره من الانتقاد وذلك لكون هذه الرقابة تباشرها هيئة سياسية، مما يشكل عائقاً أمام الأفراد للطعن بدستورية قانون ما ولاشك ان ذلك ينطوي على اخلال بضمانات احترام الدستور وهذه الرقابة يؤخذ عليها انها وجوبية وجوازية والوجوبية تمارس من المجلس الدستوري ولاخلاف حولها، ولكن الرقابة الجوازية تطرح مشكلة في الواقع العملي لكونها لا تتم إلاّ بناء على رغبة رئيس الجمهورية أو رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ[3].

ومما يجدر بالملاحظة ان هذه الرقابة تكون سابقة لمرحلة صدور القانون وذلك اثناء مراحل الاعداد الاولي له مما يعطي الحق لاي جهة تطعن وتشك بمشروعيته بأن تحيله إلى المجلس الدستوري لتقدير مدى مشروعيته من عدمها، مما يعطي صلاحية لهذا المجلس اشبه ما تكون بصلاحية تشريعية[4].

كما ان هذه الهيئة السياسية التي تتولى عملية الرقابة، لا بد ان تكون هيئة مستقلة ونزيهة وهذا الامر غير ممكن، فاذا تم تشكيل الهيئة من البرلمان فالرقابة تكون اشبه بالرقابة

---

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مطبعة الاسكندرية، 1990، ص 130.
(2) الخطيب، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 104.
(3) بسيوني، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 554.
(4) المهذبي، وابو خزام، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 370.

الذاتية التي يمارسها البرلمان على نفسه وان شكلت من قبل السلطة التنفيذية قد يحصل تعارض في وجهات النظر مع البرلمان لكونها مشكلة من سلطة اخرى مما يعيق سير العمل[1].

ولما تقدم نرى بان هذه الرقابة السياسية على دستورية القوانين تنطوي على العديد من السلبيات والانتقادات، كما انها تكون عائقاً امام الافراد للطعن بدستورية قانون ما، إذا ما كان الطاعن صاحب مصلحة يتعدى القانون عليها ، فهو لا يملك بموجب هذه الرقابة طرح موضوع دستورية القانون.

كما انها رقابة مقتصرة على جهات محددة خاصة الرقابة الجوازية، وعليه فان هذه الهيئة السياسية بحكم تشكيلها وطابعها السياسي، لا تكون لديها المقدرة على تقدير مشروعية قانون ما من عدمه، لان عملية الرقابة على دستورية القوانين هي مسألة قانونية بحتة تحتاج لعمق قانوني وتفحص في العمل للنهوض بها.

الفرع الثاني:الرقابة القضائية على دستورية القوانين:

الرقابة على دستورية القوانين هي عمل قانوني لانها تحدد مدى اتفاق القانون الموضوع من السلطة التشريعية مع أحكام الدستور، ولا يمكن اكتشاف أي اختلاف ما بين القانون واحكام الدستور إلا من خلال التطبيق العملي، ولا شك ان مهمة التطبيق على أي نزاع هي من ولاية السلطة القضائية لذا فان السلطة القضائية هي الأجدر قانوناً بعملية الرقابة[2].

والرقابة القضائية على دستورية القوانين والتي اخذت بها معظم دول العالم متعددة إلا انه يمكن تقسيم الرقابة تبعاً للاثار المترتبة عليها إلى نوعين:

1.رقابة الالغاء:

رقابة الالغاء وتسمى ايضاً بالرقابة عن طريق الدعوى الاصلية ويتمثل هذا النوع من الرقابة بأن يتقدم صاحب المصلحة المتضرر من قانون معين برفع دعوى امام المحكمة المختصة لتقدير مدى دستورية القانون موضوع الدعوى، فإذا تبين بأن القانون غير دستوري تحكم المحكمة بإلغاءه، بذلك تكون المحكمة قد وضعت بهذا الحكم الحل النهائي للقانون غير الدستوري، وبالتالي تعدمه من الوجود وذلك في مواجهة الكافة[3].

وبهذه الطريقة من طرق الرقابة يعدم وجود القانون نهائياً، وهذه الدعوى هي ضد القانون للطعن بعدم دستوريته هي دعوى موضوعية لا ترفع ضد شخص معين، لكنها ليست حقاً

---

(1) الخطيب، المرجع السابق، ص 552.
(2) عبد العال، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 142.
(3) المصدر، المرجع ذاته، ص143.

لأي شخص يمارسها بل قيدت بقيود اهمها ان يكون رافع الدعوى صاحب مصلحة متضرر من جراء صدور هذا القانون فيما لو طبق عليه[1].

إلاّ ان دول العالم تختلف عن بعضها البعض، من حيث الجهة التي توكل اليها مهمة الرقابة لدستورية القوانين، إلاّ ان دول العالم حالياً اتجهت إلى حصرها باسلوبين، فبعض الدول تعهد بالرقابة إلى المحكمة العليا باعتبارها اعلى محكمة في النظام القضائي، مثال ذلك في سويسرا التي تعهد بالرقابة للمحكمة الفدرالية السويسرية وكذلك دستور الجمهورية السودانية لعام 1973.

إلاّ ان القسم الاخر من الدول تعهد بالرقابة إلى محكمة خاصة تنشئ لهذا الغرض مثال ذلك دستور دولة الكويت لعام 1962، دستور جمهورية المانيا الغربية لعام 1949 الذي بموجبه تمارس المحكمة الدستورية اختصاصها بالنظر في دعاوى مخالفة القانون للدستور، وكما هو الحال في دستور مصر لعام 1971 الذي أنشأ المحكمة الدستورية العليا[2].

ورقابة الالغاء يمكن ان تباشر بالنسبة لمشروع القانون وكذلك تباشر بالنسبة للقانون الواجب التطبيق أو النفاذ أي قد تباشر بشكل سابق لصدور القانون أو بشكل لاحق لصدوره.

أولاً: الرقابة السابقة على صدور القانون:

وتبرز هذه الحالة عندما تقوم السلطة التشريعية بسن تشريع معين واقراره وتقديمه لرئيس الدولة للمصادقة عليه والاصدار، في هذه الحالة يمكن لرئيس الدولة اثناء هذه المرحلة ان يتثبت من مدى صحة دستورية القوانين من عدمها، وذلك حفاظاً على الحقوق المكتسبة ولاجل استقرار الاوضاع الدستورية وجدت هذه الرقابة السابقة على صدور القانون، كما هو الحال في دستور كولومبيا 1886 والاكوادور لعام 1939[3].

ثانياً: الرقابة اللاحقة لصدور القانون:

وتظهر هذه الحالة بعد ان يتم نفاذه القانون فيقدم طعن بدستورية هذا القانون أما بدعوى اصلية أو بدعوى فرعية.

---

(1) الخطيب، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 109.
(2) عبد العال، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 145.
(3) ابراهيم درويش، القانون الدستوري، مطبعة القاهرة، 1996، ص 202.

وهذه الرقابة تعدم وجود القانون نهائياً، وتكون هذه الرقابة من اختصـــاص محكمـــة خاصة مثل دستور جمهورية تشيكوسلوفاكيا 1930، ودستور ايطاليا 1947 والـــبعض الاخـــر أوكل مهمة الرقابة للمحكمة العليا في النظام القضائي كما في سويسرا[1].

ورقابة الالغاء هي من اشد انواع الرقابة على دستورية القوانين، لانها لا تقتصر على الإمتناع عن تطبيق القانون غير الدستوري بل يلزم القاضي باعلان بطلان القانون والغاؤه[2].

ب. الرقابة عن طريق الدفع بعدم دستورية القوانين:

وهذا الاسلوب في رقابة دستورية القوانين هي وسيلة دفاعية لا تتيح للشخص الطعن بعدم دستورية قانون ما بل يتحتم عليه الانتظار إلى أن يصار لتطبيق القانون عليه عندئذ يوجه نظر المحكمة إلى أن هذا القانون غير دستوري ويطلب من المحكمة عدم جواز تطبيقه[3].

وبموجب هذا الاسلوب من اساليب الرقابة على دستورية القوانين نرى بأنه إذا تبـــين للمحكمة عدم صحة الدفع المثار من الطاعن تطرح هذا الدفع المثار من الطاعن جانباً وتحكـــم بالنزاع طبقاً للقانون ولكن إذا تبين لها أن القانون مخالف للدستور تمتنع عن تطبيقه ولا يمكـــن لها أن تحكم بالغاء القانون.

كما أن امتناع المحكمة عن تطبيق هذا القانون لا يمتد اثره إلى المحـــاكم القضـــائية الأخرى ولا يمنع من تطبيق ذات القانون على منازعة اخرى[4].

وهذه الرقابة عن طريق الدفع تكون في حالة سكوت الدستور عن تنظيم رقابة قضائية بواسطة الدعوى الاصلية، ومثال ذلك في دستور الولايات المتحدة الامريكية الذي بدوره ســـكت عن مسألة تنظيم رقابة دستورية القوانين من جهة قضائية مما حدا بالمحكمة الاتحادية العليا إلى أن تقرر للقضاء حق فحص دستورية القوانين[5].

والرقابة عن طريق الدفع ليست بحاجة لنص دستوري، لذلك فان الفقه القانوني يعتبر هذا النوع من الرقابة هو عمل من صميم عمل القاضي بل يصل إلى درجة اعتبـــاره واجـــب قانوني يجب عليه ممارسته بحكم وظيفته التي تتطلب الفصل في المنازعات وتـــرجيح القـــانون الاعلى عندما يحدث تعارض بين تشريعين احدهما اعلى درجة من الاخر[6].

---

(1) الخطيب، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق، ص 556، 557.
(2) المهذبي وابو حزام، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 382.
(3) عبد العال، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 145.
(4) بسيوني، النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 566.
(5) عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 141.
(6) الخطيب، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 116.

ورقابة الامتناع تكون كما ذكرنا ذ1ت تأثير محدود فلا تشمل إلاّ النزاع المعــروض على المحكمة وعدم تطبيق القانون لا يعني الغاءه بل يسري في مواجهة الكافــة ولــو كانــت المحكمة التي امتنعت عن تطبيق القانون اعلى درجة من المحكمة إلى عرض عليهــا تطبيقــه لاحقاً.

ولما تقدم فإن الرقابة على دستورية القوانين تنحصر بوجود نوعين من الرقابة الرقابة لسياسية السابقة على صدور القانون والرقابة القضائية، والرقابة السياسية أو ما تسمى بالرقابــة الوقائية توكل إلى هيئة سياسية تشكل حسب أحكام الدستور للتأكد من مدى دســتورية مشــروع القانون من عدمه، أما الرقابة القضائية فهي تشمل رقابة الإلغاء أو ما تسمى بالرقابة عن طريق الدعوى الأصلية ورقابة الامتناع عن تطبيق أحكام القانون المخالف للدستور والرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية (الدعوى الفرعية) على أن أفضل أنواع هذه الرقابة هي الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية.

المطلب الثاني: **الرقابة على دستورية القوانين في التشريع الأردني والمقارن**

حيث سنقوم ببيان موقف التشريعات المقارنة من مسألة دستورية القوانين وما هو القضاء الأردني من هذه المسألة؟ وكل ما تقدم سوف يتم تناوله من خلال دراسة مقارنة مع ما هو عليه الحال في التشريع الأردني من خلال اربعة فروع وعلى النحو التالي :

الفرع الأول:الرقابة على دستورية القوانين في الدستور الأمريكي لعام 1789.

قبل الخوض في طرق الرقابة على أعمال السلطة التشريعية (دستورية القوانين) لا بد من التعرض لمفهوم الرقابة على دستورية القوانين.

ومفهوم دستورية القوانين يعني وجود دعوى مطروحة امام القضاء بحيث يدفع احد الاطراف بعدم دستورية القانون الواجب تطبيقه على الواقعة بحيث يتولى القاضي عملية الفحص والتدقيق بحيث أن تبين عدم دستورية القانون يتوجب على القاضي أن يمتنع عن تطبيقه[1].

وبما أن القضاء الأمريكي يعتمد على نظام السوابق القضائية، وبالتالي الحكم الصادر بعدم دستورية قانون من محكمة ما يجب أن يقيد جميع المحاكم التي ادنى درجة، والمحاكم التي من نفس الدرجة وبما أن مهمة الرقابة توكل للمحكمة العليا وهي اعلى المحاكم درجة فإن حكمها بعدم الدستورية يجعل القانون بمثابة المولود ميتاً"[2].

---

(1) الخطيب، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 108.

(2) المهذبي و ابو خزام،الوجيز في القانون الدستوري،مرجع سابق،ص 379-380.

ولكن تثار مسألة الدستورية وذلك لأجل أعمال مبدأ الشرعية واحترام الدستور بحيث يمتنع علىالقانون العادي مخالفة الدستور والا كان القانون غير مشروعاً.

إلاً أن الرقابة على دستورية القوانين لا تخرج عن اسلوبين:

اولاً: الرقابة الوقائية ثانياً: الرقابة القضائية[1].

اولاً: الرقابة الوقائية:

وهي ما تسمى بالرقابة السابقة (السياسية) تتم قبل اصدار القانون ونفاذه عن طريق لجنة معينة بحيث أن تبين عدم دستورية قانون ما قرر المجلس ذلك وامتنع عن اجراءات الاصدار بحيث لا يتم استكمال بقية اجراءات صدور القانون.

إلاً أن هذا النوع من الرقابة لا يكون فعالاً بقدر الرقابة القضائية التي تعد الوسيلة الانجع في فحص دستورية القوانين.

ثانياً: الرقابة القضائية:

وتشمل الرقابة القضائية لدستورية القوانين ثلاثة انواع من الرقابة وعلى النحو التالي:

1. الدفع بعدم الدستورية:

وهذه الطريقة من الرقابة تفترض وجود دعوى منظورة امام القضاء بغض النظر عن موضوعها مدنية كانت أم جنائية بحيث يحتج ويدفع احد الطرفين بأن القانون الواجب التطبيق يستند على قانون يخالف الدستور.

وبالتالي إذا اتضح أن القانون المدفوع بعدم دستورية متعارضاً مع الدستور حقيقة امتنعت عن تطبيقه وتفصل في الدعوى تبعاً لذلك، مما يعني أن الرقابة هي رقابة امتناع عن التطبيق لا رقابة الغاء لان ذلك سيؤدي إلى تعطيل القانون[2].

2. الرقابة عن طريق الأمر القضائي بالمنع:

هي طريقة تعطي الحق لاي فرد أن يلجأ للمحكمة المختصة، ويطلب وقف تنفيذ أي قانون باعتباره غير دستوري، وان من شأنه أن يلحق ضرراً إذا اتضح أن القانون غير دستوري وتصدر امراً قضائياً للجهة المختصة بعدم تنفيذ القانون يجب عليها أن تنفذ امر المحكمة[3].

---

(1) الخطيب، الوسيط في النظم السياسية،مرجع سابق، ص 187.

(2) درويش، القانون الدستوري،مرجع سابق، ص 189، وايضاً عصفور، المبادئ الاساسية في القانون الدستوري،مرجع سابق، ص 63.

(3) العطار،النظم السياسية ، مرجع سابق، ص 209، وايضاً درويش ،القانون الدستوري،مرجع سابق،ص190.

إلاّ أن الأمر القضائي يكون بشكل سلبي بأن يصدر الموظف المختص بتنفيذ القانون امراً قضائياً بالامتناع عن تنفيذه، وهنالك حالة ايجابية إذا كان القانون قد نفذ ويصدر القضاء امراً للموظف المختص بأن يقوم بعمل معين لمن ينفذ القانون بحقه كان يتم رد ما دفعه الممول من ضرائب بدون وجه حق[1].

3. الحكم التقريري

وتتمثل هذه الرقابة بأن يقوم الموظف المختص بتنفيذ القانون فاذا صادف هذا التنفيذ اعتراضاً من الشخص استناداً إلى عدم دستورية القانون المراد تنفيذه فيتوقف القاضي عن الفصل في الدعوى، ويحول الشخص للحصول على حكم تقريري في دستورية هذا القانون من عدمها[2].

والحكم التقريري يكون متاحاً لاي فرد بحيث يملك أي فرد اللجوء لاي محكمة اتحادية وليس بالضروري إلى محكمة معينة مختصة ويطلب منها تقرير دستورية أو عدم دستورية القانون[3].

الفرع الثاني: رقابة دستورية القوانين في الدستور الفرنسي لعام 1958

ولدراسة الرقابة على دستورية القوانين في نظام الدستور الفرنسي نلاحظ أنه لجأ للأخذ بنوعين من اساليب الرقابة على دستورية القوانين وهما الرقابة السياسية والرقابة القضائية بحيث يطلق الفقه على الرقابة السياسية باسم الرقابة الوقائية بشكل سابق على صدور القانون من خلال هيئة سياسية تتولى عملية فحص دستورية القانون وعدم مخالفته لاحكام الدستور[4].

أولاً: الرقابة السياسية:

إلاّ أن هذا النوع من الرقابة يكون قبل صدور القانون ونفاذه فاذا اتضح لهذه الهيئة أن القانون غير دستوري تمتنع عن اتمام اجراءات القانون واصداره مما يعدم وجود القانون لكن هذا النوع من الرقابة لايثار إلاّ من قبل رئيس الدولة أو من قبل الهيئة السياسية أو رئيس السلطة التشريعية وتتكون هذه الهيئة من أعضاء معينين بحكم الدستور، ورؤساء الجمهورية السابقين

(1) العطار،النظم السياسية ، مرجع سابق، 209.
(2) المصدر ، المرجع ذاتة، ص210، وايضاً درويش ،القانون الدستوري، مرجع سابق،ص191.
(3) المهذبي وابوخزام،الوجيزفي القانون الدستوري،مرجع سابق،ص 381
(4) الخطيب، الوسيط في النظم السياسية،مرجع سابق،ص ص 103.

ويعين رئيس الجمهورية تسعة أعضاء لمدة تسع سنوات لا تقبل التجديد، ويتولى عملية تعيين الأعضاء رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ بحيث يتولى كل منهم تعيين ثلاثةأعضاء فقط[1].

ويختص المجلس الدستوري برقابة دستورية القوانين الاساسية ولوائح المجالس البرلمانية واختصاصات اخرى لا تتعلق مباشرة برقابة الدستورية وانما يتعلق بسلامة اجراءات الاستفتاء واعلان نتيجته. إلاّ أن قرارات المجلس الدستوري لا يجوز الطعن بها وتعد ملزمة للسلطات العامة في الدولة[2].

ويخرج من اختصاص المجلس الدستوري القوانين التي يقرها الشعب عن طريق الاستفتاء ونخلص للقول أن المجلس الدستوري في غير حالة القوانين الاساسية تكون اختصاصات جوازية بناء على طلب رئيس الجمهورية ورؤساء الوزارات ورئيس البرلمان[3].

ثانياً: الرقابة القضائية:

الرقابة القضائية تعني رقابة يتولاها القضاء بحيث يتولى القضاء فحص ومطابقة القانون للدستور إلاّ أن الرقابة بالنسبة لدستورية القانون المطعون به للتحقق من دستوريتة تقسم إلى نوعين: [4]

1. رقابة الامتناع   2. رقابة الإلغاء

1. رقابة الامتناع

أي أن القاضي يمتنع عن تطبيق القانون المخالف للدستور في قضية منظورة امام القضاء وبالتالي هذه الرقابة لا تنهي وجود القانون المخالف للدستور بل يستمر وجود القانون المخالف للدستور وبالتالي لا يملك القاضي حق الغاءه.

وهذه الرقابة تفترض وجود دعوى مرفوعة امام القضاء فيتقدم صاحب المصلحة بطعن للتأكد من دستورية القانون وهي تسمى رقابة وقائية أو دفاعية[5].

---

(1) درويش، القانون الدستوري،مرجع سابق، ص 165.
(2) العطار، النظم السياسية،مرجع سابق، ص 199
(3) عصفور،المبادئ الاساسية في القانون الدستوري،مرجع سابق، ص 55
(4) درويش، المرجع السابق، ص 175.
(5) الخطيب، الوسيط في النظم السياسية ،مرجع سابق، ص 115.

2. رقابة الالغاء:

الالغاء يعني إنهاء واعدام وجود القانون المطعون بعدم دستوريته وإبطالة في مواجهة الكافة وتسمى بالرقابة عن طريق الدعاوى الأهلية فاذا ما ظهر للمحكمة المختصة صحة ما يدعيه الطاعن تقوم بإلغاءه واذا تبين العكس تقضي برفض الدعوى ويبقى القانون مطبقاً.

وهذا بدوره يفترض وجود قانون صادر نافذ المفعول، وان تطبيق القانون على الاشخاص يلحق ضرراً بهم فيطعنوا به وبصحته للتاكد من دستوريته وهي دعوى موجهه ضد القانون ذاته(1).

وحكم المحكمة بالغاء القانون يسري في مواجهة الكافة وله حجة مطلقة وبالتالي هي رقابة تخول القاضي حق الغاء القانون واعدامه ويصبح كأن لم يكن قبل صدور الحكم(2).

الفرع الثالث: الرقابة على دستورية القوانين في الدستور المصري لعام 1971.

نلاحظ أن الرقابة على دستورية القوانين في الدستور المصري تعد رقابة حديثة تم إقرارها عام 1968 حيث تم الإقرار بحق فحص دستورية القانون، ومع مجيء دستور 1971 اخذ هذا النوع من الرقابة فالدساتير السابقة لم تأتِ بنص يوجب الرقابة ولا يوجد نص يمنعها، لقياس مدى توافق القانون مع الدستور ورغم وجود خلاف في انشاء مجلس الدولة المصري عام 1946 قد أقر بحق مراقبة دستورية القوانين وانضم إلى جانب المؤيدين للرقابة، وعليه فقد تم الاعتراف بتلك الفترة بوجود حق الرقابة من قبل جميع المحاكم في الجمهورية العربية المصرية(3).

ومع التطور يتم انشاء المحكمة العليا ونص القرار الصادر على انشاء اختصاص المحكمة العليا وحدها في رقابة دستورية القوانين وعلى أن تقتصر صلاحية باقي المحاكم على الامتناع عن تطبيق القانون المحكموم بعدم دستوريته وان يكون قضاء المحكمة العليا شبيهاً بالدفع الفرعي فلا يجوز ابتداءً أن ترفع دعوى للمطالبة بالغاء قانون مخالف للدستور، بل يجب التعرض لقضية الدستورية بمناسبة دعوى مرفوعة امام القضاء فيدفع احد الخصوم بعدم

---

(1) درويش، القانون الدستوري،مرجع سابق،ص 175.
(2) الخطيب، الوسيط في النظم السياسية ،مرجع سابق، 188.
(3) عبد الوهاب، القانون الدستوري ، مرجع سابق ،ص 148.

دستورية القانون المراد تطبيقه، فاذا تبين أن صاحب الدفع محقاً في دفعه أوقفت الفصل بالدعوى لحين صدور الحكم من المحكمة العليا بدستورية القانون من عدمه[1].

إلاّ انه مع صدور دستور 1971 نص على انشاء المحكمة الدستورية العليا بموجب نص الدستور لمراقبة دستورية القوانين واللوائح واضاف اليها اختصاص جديد هو الحق في تفسير النصوص التشريعية.

ونص القانون الجديد على كيفية تشكيل المحكمة واختصاصها بموجب المادة 174 من الدستور باعتبارها هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها وتتكون من عدد كافٍ من القضاة وتصدر قراراتها بالأغلبية.

وعليه فإن اختصاص المحكمة الدستورية ينحصر برقابة دستورية القوانين واللوائح وتفسير نصوص القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، وكذلك القرارات الصادرة بقوانين من رئيس الجمهورية حسب الدستور وتكون احكامها لا تقبل الطعن[2].

ولما تقدم بيانه يجب التعرض حالياً إلى طرق ووسائل مباشرة الرقابة على دستورية القوانين واللوائح امام المحكمة الدستورية العليا، إلاّ أن الرقابة على دستورية القوانين واللوائح ضمن صلاحيات المحكمة الدستورية، لا يمكن أن تتم بواسطة الدعوى الاصلية بل بواسطة الدفع الفرعي وعلى النحو التالي:

أولاً: أن يكون هنالك دعوى منظورة امام احدى المحاكم ويطلب الطاعن الذي يراد تطبيق قانون معين عليه في هذه الدعوى الطعن بعدم دستورية هذا القانون، مما يوجب على المحكمة التي اثير امامها الطعن أن توقف الفصل في الدعوى وتعطي الطاعن مهلة ثلاثة اشهر ليرفع دعوى امام المحكمة الدستورية العليا فان لم يقم برفع الدعوى تستمر المحكمة بنظر الدعوى[3].

ثانياً: أن تقوم محكمة الموضوع التي تنظر دعوى مرفوعة امامها بالنظر في الدعوى فاذا وجدت أن هنالك نص قانون غير دستوري في هذه الدعوى يراد تطبيقه، فإنها تقوم من تلقاء نفسها بوقف نظر الدعوى واحالة الاوراق للمحكمة الدستورية العليا لتتولى الفصل في الدعوى وبدون أن يكون هنالك دفع أو طلب من احد الخصوم[4].

---

(1) خليل، القانون الدستوري،مرجع سابق، ص 465.
(2) علي السيد باز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر،ط1،دار الجامعات المصـــرية،1978، ص 551
(3) عبد الوهاب، القانون الدستوري،مرجع سابق، ص 155
(4) خليل، القانون الدستوري،مرجع سابق، ص 474 –475.

ثالثاً: ان تقوم المحكمة الدستورية من تلقاء نفسها بالتصدي لموضوع دستورية قانون ما او لائحة يعرض لها اثناء ممارستها لاحد اختصاصاتها بدون ان يكون هنالك دعوى مرفوعة امام المحاكم، وهذه الطريقة لرقابة دستورية القوانين تستمد حجيتهامن كون المحكمة لها صلاحيات بموجب المادة (27) من قانون المحكمة التي منحت المحكمة سلطة التصدي لفحص دستورية اي نص قانون او لائحة.

حيث نص المادة (27) على أنه: (يجوز للمحكمة في جميع الحالات ان تقضي بعدم دستورية اي نص في قانون او لائحة يعرض لها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها ويتصل بالنزاع المعروض عليها).

وبالتالي فإن المحكمة الدستورية لا تستطيع ان تباشر النظر في دستورية قانون ما لوحدها الا بمناسبة التعرض والنظر في قانون او لائحة وهي تباشر احدى اختصاصاتها المخولة لها بموجب الدستور او القانون.

الا انه يترتب على الطعن بدستورية قانون ما ان الحكم الصادر من المحكمة يكون له حجة مطلقة في مواجهة الكافة وليس فقط على اطراف النزاع الذين أثاروا الدفع وضرورة امتناع المحاكم عن تطبيق القانون المحكوم بعدم دستوريته[1].

ولما تقدم نخلص للقول ان رقابة دستورية القوانين في ظل دستور الجمهورية العربية المصرية، قد اعطى لجهة قضائية تمارس صلاحية فحص دستورية القوانين بواسطة عدة طرق وتم توسيع صلاحيات المحكمة الدستورية العليا لتشمل فحص الدستورية والقرارات التشريعية وتفسير النصوص التشريعية الا ان هذه الرقابة تعد غير كافية لعدم توفر طريقة الرقابة السابقة على صدور القانون او ما تسمى بالرقابة الوقائية التي تمنح لهيئة سياسية لتتمكن من فحص دستورية القانون قبل اصداره ونفاذه، لكي لا يتم الاخلال بالمراكز القانونية والحقوق المكتسبة. وبالتالي فتح الباب امام المتضررين من القانون للطعن بدستوريته.

الفرع الرابع: رقابة دستورية القوانين في الدستور الأردني لعام 1952.

على غرار ما تم بحثه في مجال التعرض لرقابة دستورية القوانين في الدستور المصري فلم تتضمن دساتير المملكة الأردنية الهاشمية المتعاقبة اي نص يشير الى وجود ما يسمى بجواز رقابة دستورية القوانين او تخويل اية جهة حق الرقابة.

---

(1) خليل، القانون الدستوري،مرجع سابق، ص 476.

وكما ان جواز ممارسة الرقابة السابقة او الوقائية تفترض وجود جهاز متخصص ومنصوص عليه مسبقاً للقيام بهذه المهمة على غرار المجلس الدستوري الفرنسي، مما يتعذر والحالة هذه القول بوجود رقابة سياسية سابقة في الأردن. بل يجب ان يتجه الحديث فقط للرقابة القضائية على دستورية القوانين وما هو موقف القضاء الأردني من هذه المسألة؟(1).

وعندما نذكر مسألة الرقابة على دستورية القوانين اول ما يتبادر الى الذهن الرقابة التي تتم بواسطة الدعوى الاصلية التي تخول الجهات القضائية الحق في فحص دستورية القوانين والغاء ما كان منها مخالفاً للدستور وهذا الأمر يحتاج سند شرعي ونص دستوري، خاصة ان نظام الفصل بين السلطات يعتبر ان التعرض لدستورية القانون من قبل جهة قضائية تدخلاً واضحاً في أعمال السلطة التشريعية مما لا يجوز ان يتم بدون توفر سند شرعي(2).

وهذا السند نلاحظ وجوده من خلال نص الدستور الأردني على كفالة الحقوق والحريات العامة للأفراد ومبدأ الدستورية لا شك يعد ضمانة أساسية لكفالة الحقوق والحريات العامة وبالتالي يعتبر سنداً لفحص دستورية القوانين.

وما تقدم ذكره يستدعي البحث في رقابة دستورية القوانين من خلال التعرض لموقف القضاء العادي ممثلاً بمحكمة التمييز والقضاء الإداري ممثلاً بمحكمة العدل العليا من مسألة دستورية القوانين وعلى النحو التالي:

أولاً: موقف القضاء العادي:

القضاء الأردني كان يرى في بادئ الأمر بأن ليس لديه اية صلاحيات في مجال فحص دستورية القوانين وبقي ينكر على نفسه هذا الحق حتى ولو خالف القانون نصاً دستورياً، وبقيت ترفض المحاكم العادية ومن ضمنها محكمة التمييز التعرض لفحص دستورية القانون، ثم ما لبث أن عاد وأقر لنفسه حق فحص دستورية القوانين والتحقق من مدى مطابقة القانون المراد تطبيقه على النزاع المعروض امامه من احكام الدستور وكان هذا الرأي يستند لحكم صدر من محكمة التمييز الأردنية في القضية رقم 58/74 التي تتلخص وقائعها "بأن احد الموظفين تم محاكمته ابتداءً امام محكمة الاستئناف استناداً إلى المادة 162 من نظام الموظفين وتم محاكمته، وادانته فطعن بالحكم للتمييز بحجة أن النظام مخالف للدستور وان الحكم يجب أن يعرض على محكمة البداية كمحكمة اول درجة باعتبارها مخالفة للمادة (100) من الدستور التي حددت اختصاص

---

(1) الخطيب، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 127.
(2) الحياري، القانون الدستوري،مرجع سابق، ص 298.

المحاكم بقانون وان صلاحية مجلس الوزراء في وضع انظمة تختص بتحديد الدوائر الحكومية ودرجات الموظفين وفقاً لنص المادة (120) من الدستور.

لذلك قررت أن الدستور اوجب على كل سلطة أن تمارس حق التشريع في حدود معينة دون الافتئات على الاختصاصات التشريعية للسلطة الاخرى فان خرجت عن هذا المبدأ وتناولت بالتشريع موضوعات تعود للسلطات الاخرى يكون تشريعها مخالفاً للدستور)(1).

إلاّ أن الملاحظ حتى الآن أن جميع المحاكم باستثناء التمييز والعدل العليا لم تمارس اداء رسالتها القضائية كهيئة قضائية للتصدي لموضوع رقابة دستورية القوانين والامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور.

ثانياً: موقف محكمة العدل العليا من رقابة دستورية القوانين.

نلاحظ أن محكمة العدل العليا هي الجهة القضائية الوحيدة التي تمثل ما يسمى بالقضاء الإداري وهي محكمة مستقلة منذ صدور قانونها المؤقت رقم 11 لسنة 1989 والقانون الأخير رقم 12 لسنة 1992، وكانت هذه المحكمة تنكر على نفسها الحق في فحص دستورية القوانين إلاّ أن هنالك موقفاً يسجل للمحكمة عندما اصدرت حكماً في القضية رقم 67/44 وقررت أن أي تشريع يصدر من جهة غير مختصة أو دون مراعاة لنص الدستور فإنه يتعين على المحكمة أن لا تطبقه فيما يعرض عليها من قضايا(2).

إلاّ أن القانون رقم 11 لسنة 1989 يعد نقلة نوعية في تاريخ القضاء الإداري إذ بموجبه استقلت المحكمة عن محكمة التمييز لانها كانت سابقاً تتشكل من قضاة هم نفس قضاة محكمة التمييز بموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952.

وبدأ موقفها يتضح من مسألة رقابة دستورية القوانين خاصة القوانين المؤقتة التي تصدر سنداً للمادة 94 من الدستور حيث تضمنت هذه المادة عدم مخالفة القوانين المؤقتة لنصوص الدستور.

ونلاحظ أن اختصاصات محكمة العدل العليا بموجب القانون الاخير المعدل رقم 12 لسنة 1992 امتدت لتشمل النظر حسب المادة التاسعة بفقرتها السادسة والسابعة ما يلي:

م 9/أ /6 النظر بالطعون التي يقدمها أي متضرر يطلب الغاء أي قرار أو اجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون.

---

(1) الخطيب، الوجيز في القانون الدستوري ،مرجع سابق ،ص 129.
(2) محكمة التميز الأردنية قرار رقم 67/44 مجلة النقابة عدد 6 صفحة 15، ص 749.

م 9/ أ /7: النظر بالطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب وقف العمل باحكام أي قانون مؤقت يخالف الدستور أو نظام يخالف القانون أو الدستور.

كما جاء ذات القانون في المادة العاشرة بالنص على ما يلي:

تقام الدعاوى على من اصدر القرار المطعون فيه بشرط أن تستند الدعوى على سبب أو اكثر من الاسباب التالية، مخالفة الدستور أو القوانين والانظمة أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها).

واستناداً لهذه النصوص فإن رقابة دستورية القوانين تشمل رقابة القوانين المؤقتة وهذا ما قضت به المحكمة في حكم سابق لها، القضية رقم 67/75 حيث قررت (أما ما ورد في الفقرة ج من قانون الانتخاب لمجلس النواب، رقم 24 لسنة 1960 انه يشترط على المرشح أن يكون قد اتم الثلاثين من عمره في اول كانون الثاني من السنة التي يجري فيها الانتخاب فهو مخالف للدستور إذ أن المادة (7) لم تشترط أن يكون المرشح قد اتم الثلاثين من عمره وانما جاء النص مطلقاً وهو يجري على اطلاقه).

وحيث أن قانون الانتخاب هو قانون مؤقت ونص المادة 94 من الدستور انه لا يجب أن يخالف القانون المؤقت احكام الدستور فإن الاشتراط الوارد الذكر في الفقرة ج لا يعمل به[1].

ونخلص للقول انه لا يوجد لدينا رقابة سياسية سابقة على دستورية القوانين ولا رقابة سابقة على صدور القانون بل لا يوجد سوى رقابة قضائية لانها الانجع حيث أن تكليف أي هيئة سياسية للرقابة الدستورية يكون مصيرها بيد السلطة التنفيذية.

وبعد التعرض لموقف محكمة العدل العليا وموقف محكمة التمييز ترى أن الرقابة التي تم ممارستها سابقاً هي محاولات لا ترقى لمفهوم الرقابة الفعالة التي يجب أن تتصدى لموضوع الدستورية بشكل صريح سواء عن طريق الدعوى الاصلية أو عن طريق رقابة الامتناع وأن يعطى الحق لكل متضرر باللجوء للقضاء للطعن بدستورية القوانين.

وكما أسلفنا إن إنشاء محكمة دستورية على غرار المحاكم الدستورية العليا التي تعنى برقابة دستورية القوانين يعد ضرورة ملحة في المملكة الأردنية خاصة بعد وجود كمٍ هائل من القوانين المؤقتة.

ونجد سند هذه المحكمة الشرعي في نصوص الدستور الأردني التي تكفل لكل مواطن حماية الحقوق والحريات العامة ولا شك أن هذه الحماية لا تكون إلاّ من خلال عدم تطبيق أحكام

---

(1) الخطيب، الوجيز في القانون الدستوري،مرجع سابق، ص131، وايضاً مجلة نقابة المحـــامين، 67، عدد 4 ص 289.

القانون المخالف للدستور في النزاع المعروض أمام القضاة وبالتالي فإن المحكمة الدستورية تعد الضمانة الأساسية للحريات العامة.

ولقد تم التعرف فيما سبق إلى أنواع الرقابة القضائية والسياسية على دستورية القوانين في التشريعات المقارنة والتشريع الأردني وأن هذه الرقابة تنحصر فيما اسلفنا بثلاثة أنواع، الرقابة السياسية، الرقابة القضائية، والرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية. كما تم التعرض لموقف محكمة العدل العليا الأردنية ومحكمة التمييز من جواز فحص دستورية القوانين العادية والمؤقتة وتبين لنا بأن موقف محكمة التمييز لا يزال غامضاً من هذا المبدأ، إلا أن محكمة العدل العليا قد تعرضت لمبدأ الدستورية في العديد من قراراتها كما اسلفنا وأقرت لنفسها الحق بفحص دستورية القوانين استناداً إلى قانون المحكمة رقم (12) لسنة 1992.

الخاتمة:

لقد تناولنا في هذه الرساله موضوع الفصل بين السلطات والرقابه على أعمال السلطتين التشريعيه والتنفيذيه في الأردن دراسه مقارنه ، ولقد لاحظنا وجود أختلاف واضح في مفهوم الفصل بين السلطات ما بين الأنظمه السياسيه المقارنه ، حيث تبين لنا وجود نظام للفصل المطلق بين السلطات ونظاماً يقوم على اساس الفصل المتعاون بين السلطات ، ولاحظنا أن الدستور الأردني أعتنق مبدأ الفصل المرن والمتوازن بين السلطات ، ولقد توصلنا في نهاية هذه الدراسه الى المقترحات التاليه :-

<u>**أولاً :**</u> لقد أعتنق دستورنا الاردني مبدأ الفصل المرن بين السلطات وأوجد نوعاً من التعاون المتبادل بين السلطات ، الا انه قد ركز السلطات بيد السلطه التنفيذيه ، بحيث تجمع بيدها معظم الاختصاصات والصلاحيات ، بل يصل الأمر احياناً لحد أن السلطه التنفيذيه تملك حق حل السلطه التشريعيه (مجلس النواب) ، أذا ما حصل خلاف ما بين السلطه التنفيذيه والتشريعيه ، ممايعني زوال السلطه التشريعيه التي تملك الدور الرقابي على أعمال السلطه التنفيذيه ، وكان على المشرع الأردني ان يوفر له الأستقلاليه في أداء دوره الرقابي .

بينما نلاحظ أن معظم الانظمه المقارنه تتجه الى نظام الفصل بين السلطات ولكنها تعطي نوعاً من الفصل المتوازن مع أعطاء المجلس التشريعي الأستقلاليه في أداء دوره الرقابي.

<u>**ثانياً:**</u> لم يتجه الدستور الاردني للأخذ بنظام الرقابه السياسيه على دستورية القوانين أو ما يسمى بالرقابه السابقه على صدور القانون ، وكان الأولى به أن يوفرهذا النوع من الرقابه ليتفادى بالتالي وجود قانون غير دستوري قد يؤدي للاضرار بمصالح الآخرين .

بينما نلاحظ أن النظام الفرنسي يتجه للأخذ بالرقابه السياسيه السابقه على صدور القانون لتتفادى وجود قانون غير دستوري .

<u>**ثالثاً:**</u> موقف القضاء الأردني من فحص دستوريه القوانين لا يزال غامضاً حيث لم نعثر على وجود أي حكم صريح يتعرض لفحص دستورية القوانين باستثناء بعض

القرارات التي اتجهت الى الامتناع عن تطبيق القانون غير الدستوري ، وكان يتوجب على القضاء الأردني ممثلاً بمحكمة التمييز الاردنية ومحكمة العدل العليا أن ينهض بهذا الدور الرقابي بأعتباره أحدى أهم الوظائف التي كان يتوجب عليه أن يتصدى لها .

رابعاً : لاحظنا وجود حالات متعدده يمكن بموجبها حل مجلس النواب، ولقد حصلت هذه الحالات في الواقع العملي كما أسلفنا في هذه الدراسة، وكان يتوجب على المشرع الأردني أن يوفر ضمانات أكبر للسلطة التشريعية بحيث تبقى السلطة التشريعية ما دامت متمتعه بثقه الناخبين الذين افرزوا أعضاء هذا المجلس، لا أن يكون مصيرها معلقاً بيد السلطه التنفيذيه .

خامساً: ضرورة تفعيل دور الاحزاب الأردنيه وأن تمارس دوراً أكبر في السلطه التنفيذيه بحيث يؤخذ بعين الأعتبار ضرورة تشكيل الحكومه الاردنية على أساس حزبي، وأن يتم تمثيل القواعد الحزبية مما يفرز لنا وجود سلطه تنفيذيه منبثقه من مؤسسات فكريه ديمقراطيه تمثل كافة أطياف اللون السياسي في الدوله .

سادساً: نوصي بضرورة وجود هيئه نيابيه تشكل من مجلس الأمه عند أعلان حالة الطوارئ وأن يستمر وجودها ما دامت حالة الطوارئْ معلنه لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية، وخاصةً عندما يجتمع المجلس يكون بصورة واضحة عن كافة نشاطات الأدارة العرفية التي تمارس في تلك الفتره ، لكي لا يحصل أفتئات على حقوق الآخرين تحت ذريعة أعلان حالة الطوارئْ ، ولكي تراقب هذه الهيئة مدى الحاجه الى بقاء الأحكام العرفية معلنة أم لا ؟ .

سابعاً: طريقة تشكيل السلطة التشريعية وخاصةً مجلس الاعيان ، الذي يعين من قبل رئيس السلطة التنفيذية مما يجعل هذا المجلس مقيداً بما تريده الحكومة ولا يستطيع بالتالي مخالفتها أو الخروج على السياسة العامة للدولة وبالتالي عدم قدرة هذا المجلس على ممارسة الدور الرقابي والتشريعي المناط به قانوناً .

قائمة المصادر والمراجع

أولاً : الكتب : -

10- حسين عثمان محمد عثمان – النظم السياسية والقانون الدستوري، مطبعة الدار الجامعية.

11- ابراهيم ابو خزام – الوسيط في القانون الدستوري، دار الكتاب الجديد.

12- ابراهيم درويش– القانون الدستوري ،مطبعة القاهره ،1996.

13- سالم الكسواني – مبادئْ القانون الدستوري مع دراسة تحليليه للنظام الدستوري الأردني ،1998،د،ن.

1- سعاد الشرقاوي – النظم السياسية في العالم المعاصر ،الطبعة الثانية، مطبعة دار النهضة العربية.

14- سعد عصفور – المبادئْ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة دار المعارف.

2- سليمان محمد الطماوي – النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، 1988،د،ن.

15- السيد صبري – مبادئْ القانون الدستوري، الطبعة الأولى 1949، د،ن.

16- صابر الحسيني و محمود الجندي – الوجيز في القانون الدستوري المقارن ،1998،د،ن.

17- عادل الحياري – القانون الدستوري والنظام الدستوري، الطبعة الأولى ،د،ن.

3- عبد الحميد متولي – القانون الدستوري والأنظمه السياسية، مطبعة المعارف، الطبعة الاولى ،1993.

4- عبد الغني بسيوني عبدالله – النظم السياسية والقانون الدستوري، مطبعة الدار الجامعية، الطبعة الأولى.

5- عبده عويدات – النظم الدستورية، الطبعة الأولى ، د،ن.

18- علي السيد باز – الرقابة على دستورية القوانين في مصر ،دار الجامعات المصرية ،1978.

19- فؤاد العطار – النظم السياسية والقانون الدستوري ،مطبعة دار النهضه العربيه.

20- فيصل شطناوي – مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني ،الطبعة الأولى،2002،د،ن.

6- كمال الغالي – مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة الداوودي، دمشق1983.

21- ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري، الطبعة الأولى 1993.

22- محسن خليل – القانون الدستوري والدساتير المصرية، مطبعة الدار الجامعية، 1996.

7- محسن خليل – النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثانية، 1971، د،ن.

23- محمد أبو زيد محمد – الأزدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، الهيئه المصرية العامة للكتاب،1995.

24- محمد أنس جعفر – النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضه العربيه، الطبعة الأولى ،1999.

25- محمد حسنين عبد العال – القانون الدستوري، مطبعة القاهره، الطبعة الأولى 1993.

26- محمد رفعت عبد الوهاب – القانون الدستوري، مطبعة الأسكندريه ،1990.

27- محمد سليم الغزوي – الوجيز في النظام السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، 1996،د،ن.

8- محمود عاطف البنا – الوسيط في النظم السياسية، مطبعة دار الفكر العربي، الطبعة الثانية ،1994.

28- مصطفى أبو زيد فهمي – الوجيز في القانون الدستوري ن الطبعة الأولى 1999،

9- المعجم الوسيط في اللغة العربية – أخرجه الدكتور أنيس وآخرون، مطبعة دار أحياء التراث العربي الإسلامي في قطر.

29- منصور العوامله – الوسيط في النظم السياسية، المجلد الرابع، المركز العربي للخدمات الطلابية، 1995.

10- ميلود المهذبي وابراهيم أبو خزام – الوجيز في القانون الدستوري، مطبعة الدار الجامعية، الطبعة الأولى ،1997.

30- نعمان احمد الخطيب – الوجيز في القانون الدستوري، الطبعة الثانية ،1998،منشورات جامعة مؤتة.

31- نعمان احمد الخطيب – الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولي ،1999،د،ن.

32- هناء صوفي عبد الحي – النظام السياسي والدستوري في لبنان ،مطبعة دار الشركة العربية للكتاب ،1994.

ثانياً: الدوريات

1- مجلة المؤسسة التشريعية في العالم العربي ،منشورات مركز الدراسات والبحوث السياسية في الجامعة الأردنية، مجموعة أبحاث منشوره للباحث هاني اللوباني، 1997.

2- مجلة نقابة المحامين الأردنيين ،العدد السادس لسنة 1967.

3- المبادئ القانونية لمحكمة التمييز الأردنية.

4- المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا الأردنية.

5- أحكام المحكمة الدستورية العليا المصرية.

6- أحكام المحكمة الأتحاديه العليا الأمريكيه.

ثالثاً:القوانين والأنظمة

1- الدستور الأردني لعام 1952وتعديلاته.

2- الدستور الأردني لعام 1946.

3- الدستور الأردني لعام 1928.

4- الدستور المصري لعام 1971.

5- دستور الجمهورية الفرنسية لعام 1958.

6- دستور الولايات المتحدة الأمريكية الحالي لعام 1789.

7- النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لعام 1998.

8- النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 1996

انتهى بحمد الله

Abstract

At this study the researcher talked about the distinction between authority and the control of the legislative and operational authorities by making the research of two separate chapters as follows:

- The Over View:

At which the researcher talked about the historical base for the distinction between authorities mentioning and explaining what's meant by the concept, the historical evidences the researcher made **his** views upon and the authority emergence. So we mean by authority as asocial phenomena which had the power of ordering for good and forbiddening bad things. Also we spoke about the basic supporters and shortcomings of this principle and the control concept also.

- The First Semester:

Speaking about the concept and **emergence** of the distinction principle we have spared or divided the research into two divisions at the first we talked about the operational authority at two points:

The First: We talked about the concept of the operative authority during the development of the Jordanian constitution for 1928 and 1946 and 1952 also at the second part we talked about the operative authority at the compared legislation from the point of the emergence of and duties of that authority in the American, French, Egyptian and Leban constitution at this time.

After that the researcher have made some recommendations regarding that issue and made his points for some of the short **comings** which we found at the second part of the principle specially when we made a compared study for many different constitutions and when we talked about its controlling role we found the following here:

The legislative authority are binary in Jordan because the king heads this authority and also we found that the Jordanian experience about adopting the patients system because it made a flexible and balanced distinction between the two authorities and the Jordanian constitution has given the legislative authority the right to control and observe the operative authority at this time.

Also the constitution has given the right for this authority to observe the Minster and ask him about any fault in his work.

Also we talked about the rights of the legislation authority for the compared constitutions and the Distinction reality of this country and the collaboration between the two sides.

Then we discussed the control of the legislative and operative authorities made at the constitution and the aspects of intervention for the legislative with the operative authority here and we studied it at many different constitions so we found that the immunity that the legislative authority members can have is not absolute but relative like the crimes at which the immunity is lost.